

Informe Especial

La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3800-9	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/671503	QJ-AB-15-024-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-3835-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/817010	QJ-AB-15-024-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3821-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/926354	QJ-AB-15-024-ES-E

© Unión Europea, 2016
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala IV, presidida por Milan Martin Cvikl, Miembro del Tribunal, y especializada en la fiscalización de los ingresos, la investigación y las políticas internas, la gobernanza financiera y económica, y las instituciones y órganos de la Unión Europea. La fiscalización fue dirigida por Neven Mates, Miembro del Tribunal, asistido por Georgios Karakatsanis, jefe de su gabinete; Angela McCann, jefa de unidad; Carlos Soler Ruiz, jefe de equipo, y Dan Danielescu, Josef Edelmann, María Echanove, María Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp y Marko Mrkalj, auditores.



De izquierda a derecha: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp y C. Soler Ruiz.

Apartados

Abreviaturas

Glosario

I-VII **Resumen**

V-VII **Recomendaciones principales**

1-13 **Introducción**

1-4 **¿Cómo se gravan las operaciones intracomunitarias?**

5-10 **¿Cómo se evade el pago de las operaciones intracomunitarias?**

11-13 **¿Cómo funciona la cooperación administrativa para combatir el fraude del IVA intracomunitario?**

14-18 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

19-111 **Observaciones**

19-25 **Falta de datos e indicadores comparables sobre el fraude del IVA intracomunitario**

20-22 **Falta de estimaciones de fraude del IVA intracomunitario a escala de la UE**

23-25 **Falta de indicadores de resultados sobre el fraude del IVA intracomunitario**

26-62 **El marco de cooperación administrativa existente permite a las administraciones tributarias de los Estados miembros compartir información sobre el IVA**

27-36 **Los Estados miembros consideran que los intercambios de información mediante formularios electrónicos normalizados son el instrumento más eficaz, pero la puntualidad de las respuestas es insuficiente**

37-44 **El sistema VIES proporciona información sobre las operaciones intracomunitarias con problemas ocasionales de fiabilidad**

45-47 **Los controles multilaterales son un instrumento eficaz, pero se realizan con menos frecuencia**

48-55 **Eurofisc: un instrumento prometedor que necesita mejorar**

- 56-59 La Comisión presta una ayuda valiosa a los Estados miembros pero no los visita
- 60-62 Los Estados miembros no intercambian la información recibida de terceros países
- 63-70 Fiscalis es un importante instrumento de la UE para reforzar la cooperación administrativa
- 71-92 **La legislación del IVA se ha adaptado para abordar el fraude del IVA**
- 73-75 El período de referencia de los estados recapitulativos del IVA y sus plazos de transmisión se han reducido
- 76-85 Régimen aduanero 42: La Comisión ha aceptado la mayoría de las recomendaciones del TCE, pero los Estados miembros todavía no las han aplicado
- 86-89 Inversión del sujeto pasivo: instrumento útil contra el fraude del operador desaparecido que no se aplica de manera coherente
- 90-92 La legislación sobre comercio electrónico sigue las mejores prácticas internacionales, pero es difícil de aplicar
- 93-111 **Falta de cooperación y solapamiento de las competencias de las autoridades administrativas, judiciales y policiales**
- 95-100 Falta de intercambio de datos entre las aduanas y las autoridades administrativas, judiciales y policiales
- 101-103 Ni Europol ni la OLAF tienen acceso al VIES ni a los datos de Eurofisc
- 104-109 EMPACT: buena iniciativa, pero peligra su sostenibilidad
- 110-111 Los Estados miembros se oponen a las propuestas de incluir el IVA en el alcance de la Directiva para la protección de los intereses financieros y de Reglamento de la Fiscalía europea
- 112-122 **Conclusiones y recomendaciones**
- 113 **Medición de la eficacia del sistema**
- 114 **El cotejo de los datos aduaneros con los del IVA es crucial**
- 115 **Mejora del sistema de alerta rápida de Eurofisc para orientarse más específicamente a los operadores de alto riesgo**
- 116-117 **Mejora del marco jurídico existente**
- 118-119 **Mejora de los dispositivos de cooperación administrativa**
- 120-122 **Mejora de la cooperación entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales**

- Anexo I — Enfoque de auditoría en la Comisión**
- Anexo II — Enfoque de auditoría en las autoridades aduaneras y tributarias en los Estados miembros**
- Anexo III — Modelo de control del TCE para el régimen aduanero 42**

Respuesta de la Comisión

AT: Ámbito de trabajo de Eurofisc

B2C: Business to Consumer (de empresa a consumidor)

DG Fiscalidad y Unión Aduanera: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera

DUA: Documento único administrativo.

EMPACT: Plataforma Interdisciplinar Europea contra las Amenazas Delictivas

GCA: Grupo «Cooperación Aduanera»

GDO: Grupos de delincuencia organizada

IC: Intracomunitario

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PAO: Planes de acción operativos

PIF: Protección de los intereses financieros de la Unión

SCAC: Comité permanente de cooperación administrativa.

UE: Unión Europea

VIES: Sistema de intercambio de información sobre el IVA

Adquisición intracomunitaria de bienes: La obtención del poder de disposición como propietario de un bien mueble corporal expedido o transportado, con destino al adquirente, por el vendedor, por el adquirente o por cuenta de ellos, hacia un Estado miembro distinto del de partida de la expedición o del transporte del bien.

Cooperación administrativa: Intercambio de información entre los Estados miembros a través del cual las autoridades fiscales se prestan asistencia mutua y cooperan con la Comisión de conformidad con el Reglamento (CE) n° 904/2003 del Consejo, con el fin de garantizar el gravamen correcto del IVA a las entregas de bienes y a las prestaciones de servicios, a la adquisición intracomunitaria y a la importación de bienes. Los intercambios de información entre los Estados miembros abarcan toda la información que pueda conducir a una evaluación correcta del IVA, incluso en casos específicos.

Declaración en aduana: Acto mediante el cual una persona expresa la voluntad de asignar a una mercancía un régimen aduanero determinado.

Declaración recapitulativa: Declaración que ha de presentar todo sujeto pasivo identificado a efectos de IVA que efectúe entregas intracomunitarias. La declaración recapitulativa debe presentarse, por regla general, mensualmente y registrar el valor total de bienes suministrados a cada comprador en otros Estados miembros, listados por número de identificación a efectos de IVA.

Entrega intracomunitaria de bienes: Entrega de bienes expedidos o transportados a un destino fuera de su territorio de origen pero dentro de la Unión, por un vendedor, por un adquirente o por cuenta de ellos, efectuada para otro sujeto pasivo, o para una persona jurídica que no sea sujeto pasivo, actuando en su condición de tal en un Estado miembro distinto del de partida de la expedición o del transporte de los bienes.

Estado miembro de adquisición: Estado miembro en el que se efectúa la adquisición intracomunitaria.

Estado miembro de destino: Estado miembro al que expiden o transportan las mercancías, distinto del Estado miembro donde se efectúa la importación.

Estado miembro de importación: Estado miembro en el que se importan físicamente a la UE las mercancías y son despachadas a libre práctica.

Estado miembro de la entrega: Estado miembro en que tiene lugar la entrega intracomunitaria.

Eurofisc: Red descentralizada de funcionarios de las Administraciones tributarias y aduaneras de los Estados miembros, que intercambian rápidamente información selectiva sobre posibles empresas y operaciones fraudulentas.

Eurojust: Agencia de cooperación judicial de la Unión Europea, creada con la finalidad de reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada. Está compuesta por compuesta por fiscales, jueces o funcionarios de policía con competencias equivalentes, asignados por cada Estado miembro con arreglo a sus propios sistemas jurídicos.

Europol: Agencia de la Unión Europea en materia de funciones coercitivas, que ayuda a los cuerpos de seguridad de los Estados miembros en la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada.

Fiscalis: Programa de acción de la Unión Europea destinado a financiar iniciativas de las administraciones tributarias para mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior a través de sistemas de comunicación y de intercambio de información, controles multilaterales, seminarios y grupos de proyectos, visitas de trabajo, actividades de formación y otras actividades similares necesarias para lograr los objetivos del programa.

Levante de una mercancía: Puesta a disposición por parte de las autoridades aduaneras de una mercancía a los fines previstos en el régimen aduanero en el que se encuentra.

Libre práctica: Estatuto de las mercancías importadas de terceros países que han sido objeto de todas las formalidades de importación a fin de poder ser vendidas o consumidas en el mercado europeo.

Número de identificación a efectos del IVA: A todo sujeto pasivo que pretenda efectuar entregas de bienes, prestaciones de servicios o efectuar compras a efectos de negocios, se le asigna un número individual, que contiene un prefijo o dos letras por los cuales se identifica al Estado miembro de partida.

O_MCTL: Mensaje de control del sistema VIES generado a la recepción de un mensaje VIES, que enumera todos los números de IVA inactivos que contiene.

Operador desaparecido o trucha: Todo operador inscrito en el censo del IVA, que, potencialmente con intención defraudadora, adquiere bienes, presta servicios o simula hacerlo, sin pagar el IVA, y sobre dicho impuesto al suministrar tales bienes o prestar tales servicios, sin ingresar, no obstante, las cuotas del impuesto a la autoridad nacional correspondiente.

Régimen aduanero 42: Sistema que utiliza un importador para obtener una exención del IVA cuando las mercancías importadas van a ser transportadas a otro Estado miembro. El IVA se grava en el Estado miembro de destino de las mercancías.

SCAC: El Comité Permanente de Cooperación Administrativa es un comité de reglamentación establecido conforme al artículo 58 del Reglamento (CE) nº 904/2010 del Consejo que asiste a la Comisión en los asuntos establecidos en dicho reglamento. Está formado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

Sociedad instrumental: Empresa que efectúa entregas intracomunitarias reales o ficticias a operadores desaparecidos o morosos y participa voluntariamente en la trama fraudulenta.

Transferencia: Cualquier expedición o transporte de bienes efectuado por el proveedor o por su cuenta, a un destino fuera del territorio del Estado miembro en el que se efectúa la entrega, pero dentro de la Comunidad, para las necesidades de su empresa.

VIES (VAT Information Exchange System): El sistema de intercambio de información sobre el IVA es una red electrónica de transmisión de información sobre la validez de los números de identificación a efectos del IVA de empresas registradas en los Estados miembros y sobre las entregas comunitarias exentas de impuestos. Las administraciones tributarias nacionales se encargan de introducir en la red ambos tipos de información.

I

El mercado único, creado el 1 de enero de 1993, suprimió los controles fronterizos para el comercio intracomunitario. Dado que las exportaciones de bienes y servicios a otro Estado miembro continuaban estando exentas del IVA, esta situación ha creado el riesgo de que dichos bienes y servicios queden sin gravar tanto en el Estado de la entrega como en el Estado de consumo. Además de la pérdida de ingresos para los Estados miembros, el IVA no recaudado tiene un efecto en los recursos propios de la Unión Europea.

II

La fiscalización planteó la pregunta de si la UE estaba afrontando eficazmente el fraude del IVA intracomunitario. El Tribunal constató que el sistema de la UE no es lo suficientemente eficaz y que está afectado negativamente por la ausencia de datos comparables e indicadores sobre el fraude del IVA en la UE.

III

A menudo el fraude del IVA se relaciona con la delincuencia organizada. Según los representantes de Europol, se estima que entre 40 000 y 60 000 millones de euros de pérdidas de ingresos por IVA de los Estados miembros están causados por grupos de delincuencia organizada y que el 2 % de dichos grupos están detrás del 80 % del fraude intracomunitario del operador desaparecido.

IV

La UE ha establecido una serie de instrumentos que los Estados miembros pueden utilizar para combatir el fraude del IVA intracomunitario, pero algunos de ellos necesitan reforzarse o aplicarse con mayor coherencia. Concretamente:

- a) no se realizan controles cruzados eficaces entre los datos aduaneros y fiscales en la mayoría de los Estados miembros visitados;

- b) el marco de cooperación administrativa permite el intercambio de información sobre el IVA entre las administraciones tributarias de los Estados miembros, pero existen problemas de exactitud, exhaustividad y puntualidad de los datos;
- c) no hay suficiente cooperación y las competencias de las autoridades administrativas, judiciales y policiales se solapan.

Recomendaciones principales

V

Mientras que la autoridad de aprobar y aplicar nuevas medidas jurídicas recae básicamente en los Estados miembros, la Comisión debería:

- a) iniciar un esfuerzo coordinado por parte de los Estados miembros para establecer un sistema común de recopilación de estadísticas sobre el fraude del IVA intracomunitario;
- b) proponer modificaciones legislativas que permitan contrastar con eficacia los datos aduaneros y del IVA;
- c) dar iniciativas e incitar a los Estados miembros a solventar deficiencias en Eurofisc;
- d) instar a los Estados miembros a coordinar mejor sus políticas sobre la inversión del sujeto pasivo;
- e) en el contexto de su evaluación de los dispositivos de cooperación administrativa, centrarse en mejorar la puntualidad de las respuestas a las solicitudes de información, la fiabilidad del VIES y el seguimiento de las constataciones de sus informes anteriores sobre cooperación administrativa;
- f) suprimir, con los Estados miembros, las barreras jurídicas que impiden el intercambio de información entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales a nivel nacional y de la UE. En particular, la OLAF y Europol deberían tener acceso a los datos de VIES y Eurofisc, y los Estados miembros deberían beneficiarse por su parte de la información facilitada por estos organismos.

VI

Los Estados miembros deberían combatir las actividades ilícitas que afectan a los intereses financieros de la Unión con medidas disuasorias eficaces; entre ellas, medidas legislativas. En particular, el Consejo debería:

- a) aprobar la propuesta de la Comisión sobre responsabilidad solidaria;
- b) autorizar a la Comisión a negociar acuerdos de asistencia mutua con los países donde esté establecida la mayoría de los proveedores de servicios digitales y firmar dichos acuerdos.

VII

A fin de proteger con eficacia los intereses financieros de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían:

- a) incluir el IVA en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la lucha contra el fraude (Directiva PIF) y en el Reglamento sobre la Fiscalía Europea;
- b) asignar a la OLAF competencias claras e instrumentos para investigar el fraude del IVA intracomunitario.

¿Cómo se gravan las operaciones intracomunitarias?

01

El mercado único, creado el 1 de enero de 1993, suprimió los controles fronterizos para el comercio intracomunitario. Los proveedores registrados a efectos del IVA tienen derecho a una exención del IVA por sus ventas a clientes registrados a efectos del IVA en otros Estados miembros. En principio, el IVA debe liquidarse en el Estado miembro en que se consumen las mercancías.

02

Las autoridades del Estado miembro de la entrega están obligadas a conceder la exención del IVA a la entrega intracomunitaria de bienes a condición de que se suministren a un cliente o se transfieran directamente¹ al mismo proveedor en otro Estado miembro. La exención del IVA solo es aplicable cuando el proveedor puede demostrar que las mercancías han abandonado físicamente el territorio del Estado miembro de la entrega.

03

A efectos del IVA intracomunitario, los proveedores deben registrarse con una identificación específica a efectos del IVA e informar periódicamente de sus entregas o transferencias intracomunitarias en una declaración recapitulativa² presentada a las autoridades tributarias del Estado miembro proveedor. La UE ha implantado un sistema electrónico (VIES)³, a través del cual los Estados miembros intercambian información sobre los operadores registrados a efectos del IVA y sobre las entregas intracomunitarias.

04

La Administración tributaria del Estado miembro de la entrega tiene la obligación de introducir en la base de datos VIES la información contenida en las declaraciones recapitulativas, posibilitando el control de estos datos a la Administración tributaria del Estado miembro de destino. El adquirente debe declarar una adquisición intracomunitaria a la Administración tributaria del Estado miembro de la adquisición, hecho imponible este que hace que el IVA sea gravado en el Estado miembro de destino definitivo. El **gráfico 1** muestra cómo se notifican y controlan las entregas intracomunitarias de bienes a través del sistema VIES.

- 1 En este contexto, la transferencia se refiere a cualquier expedición o transporte de bienes efectuado por el proveedor o por su cuenta, fuera del territorio del Estado miembro en el que tiene lugar la entrega, pero en la UE, para las necesidades de su empresa, de conformidad con el artículo 17, apartado 1 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (Directiva del IVA) (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).
- 2 Declaración que ha de presentar todo sujeto pasivo identificado a efectos de IVA que efectúe entregas intracomunitarias. La declaración recapitulativa debe presentarse mensualmente y registrar el valor total de bienes suministrados a cada comprador en otros Estados miembros, listados por número de identificación a efectos de IVA. Los Estados miembros pueden autorizar la presentación de esta declaración trimestralmente cuando el valor de los bienes suministrados no supere 50 000 euros.
- 3 Sistema de intercambio de información sobre el IVA (VAT Information Exchange System), según el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2003, p. 1).

Gráfico 1

Funcionamiento de VIES



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

¿Cómo se evade el pago de las operaciones intracomunitarias?

05

El sistema del IVA intracomunitario ha sido objeto de frecuentes abusos por medio del denominado fraude intracomunitario del operador desaparecido. En este fraude, un proveedor establecido en el Estado miembro 1, denominado sociedad instrumental, entrega bienes (exentos de IVA) a una segunda empresa establecida en el Estado miembro 2, el

denominado operador desaparecido o trucha. A continuación, este operador se aprovecha de la exención de IVA de la entrega intracomunitaria de bienes y revende estos en el mercado interior del Estado miembro 2 a precios muy competitivos. Puede hacer esto porque, aunque el operador repercute el IVA a su cliente, no lo ingresa a la Administración tributaria, aumentando así su margen de beneficio. Posteriormente, el operador desaparece sin dejar rastro, lo que imposibilita la recaudación del impuesto en el Estado donde se consumen los bienes o se prestan los servicios.

06

Según una variante de esta trama, un cliente del operador desaparecido (el agente) vende o finge vender las mercancías fuera del país, a veces de nuevo a la sociedad instrumental, y reclama de la Administración tributaria la devolución del IVA pagado al operador desaparecido. La misma operación puede repetirse de manera circular, y entonces se denomina «fraude carrusel».

07

En ocasiones, las mercancías ni siquiera se mueven o existen solo en papel. El fraude puede complicarse aún más cuando el operador desaparecido vende los bienes a operadores pantalla, que incluso podrían ser honrados, para dificultar aún más a la Administración tributaria el rastreo de la trama fraudulenta. Cuando en el flujo circular interviene un país no miembro de la UE, también puede utilizarse el régimen aduanero 42⁴ para obstaculizar la trazabilidad de las operaciones.

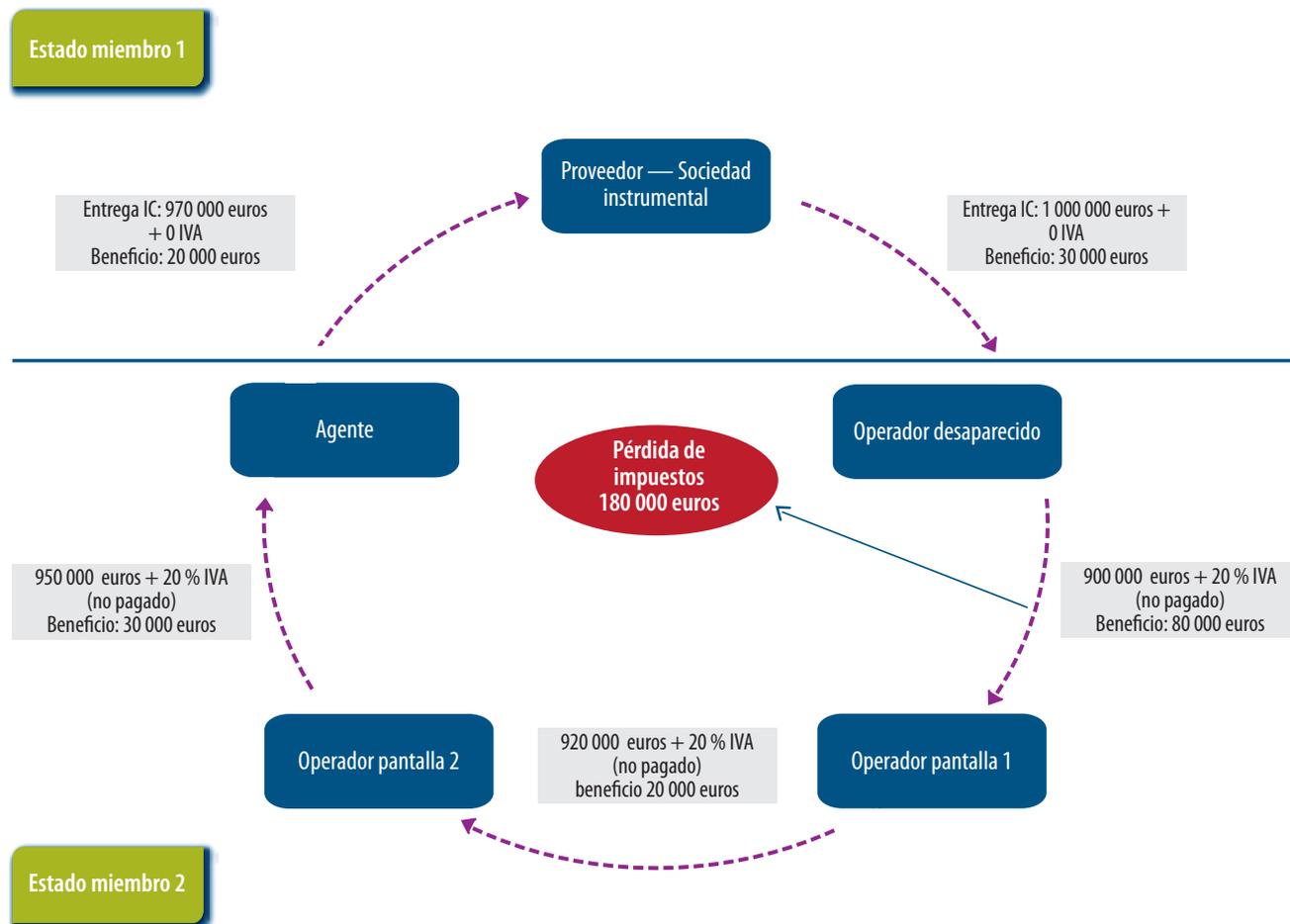
08

El **gráfico 2** muestra una trama básica de fraude carrusel, asumiendo un tipo de IVA del 20 %. En el primer paso, la sociedad instrumental vende los bienes al operador desaparecido por 1 000 000 de euros sin repercutir el IVA puesto que las entregas intracomunitarias (IC) están exentas del mismo. En el segundo paso, el operador desaparecido vende las mercancías al operador pantalla 1 a 1 080 000 euros (900 000 más 180 000 euros de IVA). El operador desaparecido no ingresa estos 180 000 euros de IVA a su Administración tributaria y desaparece. En el tercer paso, el operador pantalla 1, que puede desconocer que está participando en una cadena fraudulenta, vende las mercancías al operador pantalla 2 con un beneficio de 20 000 euros y paga a la Administración tributaria el 20 % de este beneficio en concepto de IVA (4 000 euros). El operador pantalla 2 vende las mercancías al agente con un beneficio de 30 000 euros y paga en concepto de IVA el 20 % de dicho beneficio (6 000 euros). El agente completa la cadena fraudulenta volviendo a vender las mercancías a la sociedad instrumental con un beneficio de 20 000 euros. No repercute el IVA a la sociedad instrumental porque las entregas intracomunitarias están exentas, pero reclama la devolución del IVA soportado del operador pantalla 2 (190 000) euros. Así pues, la administración tributaria del Estado miembro 2 sufre una pérdida impositiva de 180 000 euros porque recauda 10 000 de los operadores pantalla 1 y 2, pero reembolsa 190 000 euros al agente. El beneficio total obtenido por el carrusel es también de 180 000 euros, que comparten los distintos partícipes del fraude.

4 El régimen aduanero 42 es el régimen que utiliza un importador para obtener una exención del IVA cuando las mercancías importadas van a ser transportadas a otro Estado miembro. El IVA se grava en el Estado miembro de destino de las mercancías.

Gráfico 2

Esquema del fraude carrusel



Fuente: TCE, basado en un ejemplo del Grupo de Acción Financiera.

Introducción

09

El fraude del operador desaparecido y el fraude carrusel suelen centrarse en productos de valor elevado, como teléfonos móviles, microprocesadores informáticos y metales preciosos, así como en artículos intangibles, como créditos de emisión de carbono, suministros de gas y de electricidad y certificados de energía verde⁵.

10

Como resultado de los hechos expuestos, los Estados miembros no pueden abordar individualmente el fraude intracomunitario del IVA, sino que tienen que cooperar estrechamente con las administraciones tributarias de otros Estados miembros y terceros países⁶.

¿Cómo funciona la cooperación administrativa para combatir el fraude del IVA intracomunitario?

11

El mercado único suprimió los controles fronterizos para el comercio intracomunitario. Desde entonces, los Estados miembros dependen de la información relativa al comercio intracomunitario recibida de otros Estados miembros para poder recaudar el IVA en su territorio. Esta información es intercambiada a través de las modalidades de cooperación administrativa previstas en la legislación de la UE⁷, que establece los siguientes instrumentos de cooperación administrativa:

- a) intercambios de información previa solicitud e intercambios de información sin solicitud previa utilizando los formularios normalizados aprobados por el Comité permanente de cooperación administrativa (SCAC);

- b) intercambios de información a través de la base de datos electrónica VIES (véanse los apartados 3 y 4);
- c) controles llevados a cabo en dos o más Estados miembros simultáneamente (controles multilaterales) y presencia de funcionarios de la administración tributaria en otros Estados miembros que les faciliten el acceso a la información guardada en ellos o asistir a investigaciones en curso;
- d) una red descentralizada denominada Eurofisc para el intercambio rápido de información selectiva entre los Estados miembros sobre operadores sospechosos y asuntos similares, cuya finalidad es facilitar la cooperación multilateral en la lucha contra el fraude del IVA. La red funciona como marco de cooperación sin personalidad jurídica.

12

Fiscalis es un programa de acción de la UE que financia actividades como los sistemas de comunicación e intercambio de información, los controles multilaterales, seminarios y grupos de proyectos, visitas de trabajo, actividades de formación y otras actividades similares. El objetivo del programa consiste en potenciar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior mejorando la cooperación entre los países participantes, sus administraciones tributarias y sus funcionarios.

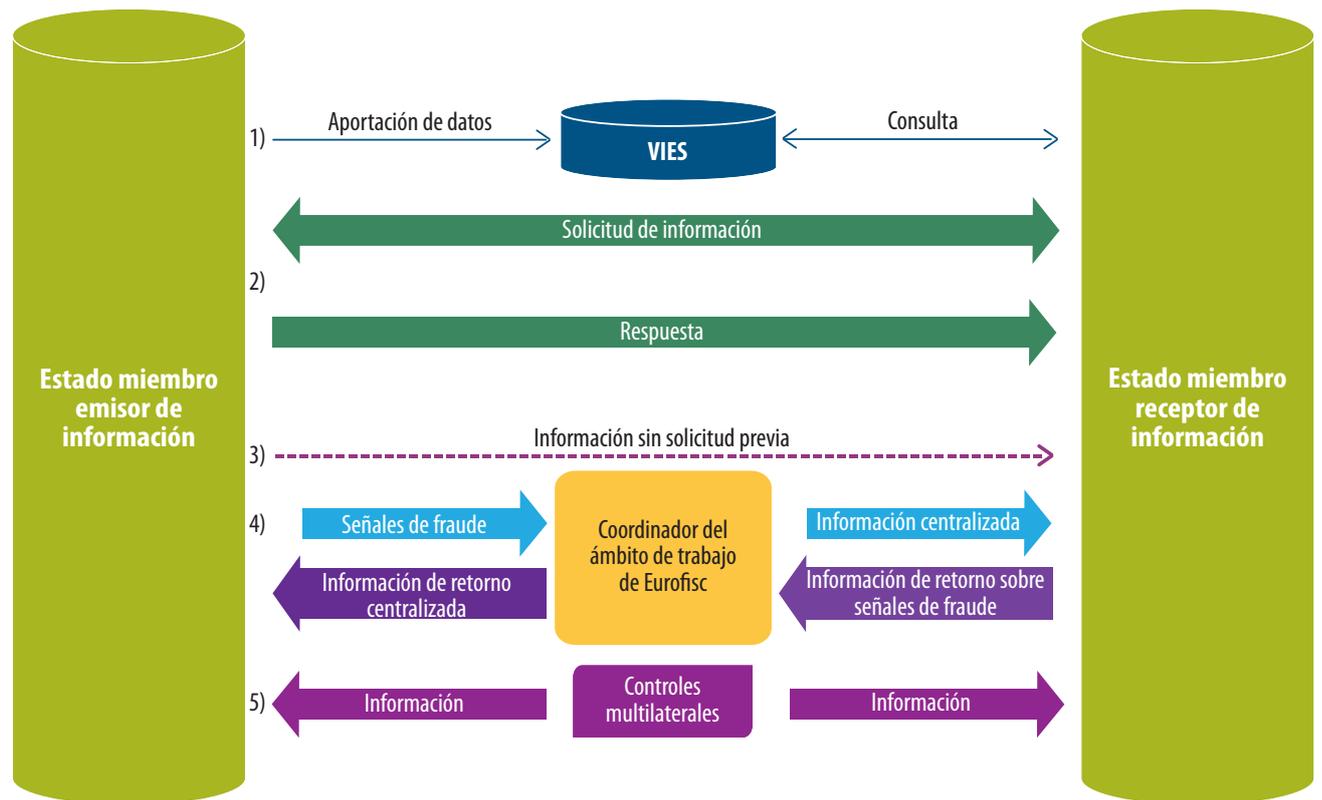
- 5 Cámara de los Lores, Comisión sobre la Unión Europea, 12º Informe de la Sesión 2012–13 «The Fight Against Fraud on the EU's Finances» (La lucha contra el fraude en las finanzas de la UE), recuadro 4, p. 22.
- 6 Cámara de los Comunes, Comisión de Cuentas Públicas «Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud» (Informe sobre las cuentas de la autoridad tributaria y aduanera del Reino Unido: el fraude del IVA del operador desaparecido), 45º Informe de la Sesión 2006–2007, Resumen, p. 3. Véase asimismo COM(2014) 71 final, de 12 de febrero de 2014, «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 904/2010 del Consejo, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido».
- 7 Reglamento (UE) nº 904/2010 del Consejo.

13

El **gráfico 3** muestra cómo funcionan los distintos instrumentos de la cooperación administrativa y el **gráfico 4**, su clasificación en términos de rapidez y grado de detalle de la información.

Gráfico 3

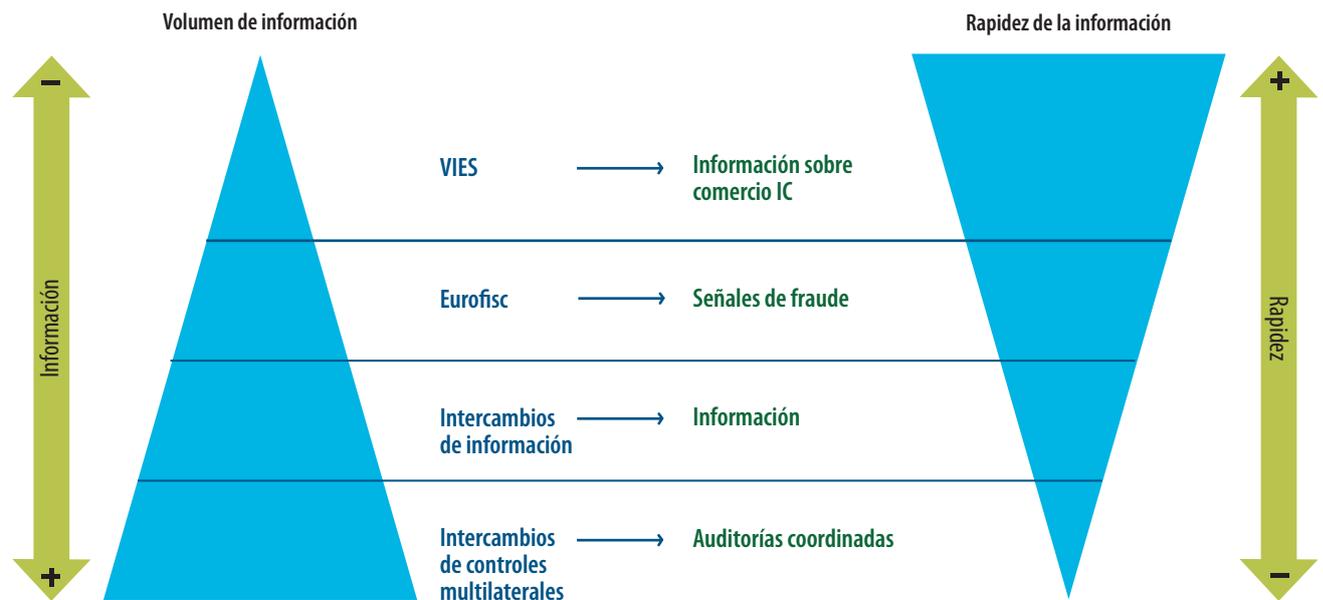
Instrumentos de cooperación administrativa



Fuente: TCE.

Gráfico 4

Clasificación de los instrumentos de cooperación administrativa en función de la rapidez y el grado de detalle de la información suministrada



Fuente: TCE basado en información de Eurofisc.

14

La fiscalización tuvo por objeto responder a la pregunta: «¿Está afrontando la UE eficazmente el fraude del IVA intracomunitario?». Para ello se plantearon las siguientes subpreguntas:

- a) ¿Está utilizando la Comisión de manera eficaz los instrumentos de que dispone para afrontar el fraude del IVA intracomunitario y son suficientes dichos instrumentos? Para responderla, el Tribunal examinó si:
 - i) la Comisión había efectuado una estimación fiable del volumen de fraude en este ámbito y si había establecido indicadores de resultados pertinentes para poder evaluar la magnitud del problema y la eficacia de las medidas reglamentarias y de control adoptadas para superarlo;
 - ii) la Comisión había implantado unos dispositivos de cooperación administrativa entre los Estados miembros que permitieran a las administraciones tributarias compartir la información sobre el IVA;
 - iii) la Comisión había contribuido a establecer un marco reglamentario sólido presentando propuestas legislativas pertinentes que pudieran dar lugar a una reducción del fraude del IVA entre los Estados miembros.

- b) ¿Cooperan eficazmente los Estados miembros para hacer frente al fraude intracomunitario? A fin de responder a esta pregunta, examinamos si se habían establecido mecanismos adecuados que garantizaran la comunicación eficaz de la información necesaria y la cooperación administrativa entre las autoridades de distintos Estados miembros y dentro de estos.

15

Nuestra fiscalización se llevó a cabo tanto en la Comisión como en los Estados miembros. En la Comisión examinamos si el marco reglamentario y de control específico establecido por esta sigue las buenas prácticas internacionales en cuanto a fiscalidad transfronteriza. Además, realizamos visitas informativas a la OCDE, Europol, Eurojust y a la presidencia de Eurofisc. Véanse más detalles sobre el enfoque de auditoría en el **anexo I**.

16

Enviamos una encuesta a las administraciones tributarias de todos los Estados miembros sobre la eficacia de los dispositivos de cooperación administrativa en la lucha contra el fraude del IVA intracomunitario. Además, visitamos a las autoridades competentes de cinco Estados miembros (Alemania, Italia, Hungría, Letonia y Reino Unido), que fueron seleccionados con arreglo a un análisis de riesgos teniendo en cuenta la importancia de su base imponible del IVA y su vulnerabilidad al fraude del IVA.

Alcance y enfoque de la fiscalización

17

En los Estados miembros seleccionados se observó el flujo de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros de la entrega y las de los Estados miembros de consumo final a fin de asegurarse de que estas administraciones tienen conocimiento de las operaciones intracomunitarias.

18

En cada Estado miembro fiscalizamos una muestra de instrumentos de cooperación administrativa: veinte intercambios de información previa solicitud, diez nuevos registros de operadores intracomunitarios en el sistema VIES, veinte mensajes de error del sistema VIES, diez controles multilaterales y veinte mensajes sobre operadores de riesgo (señales de fraude) intercambiadas a través del ámbito de trabajo 1 de Eurofisc. En cuanto a las operaciones del régimen aduanero 42, analizamos el intercambio de información entre las autoridades tributarias y aduaneras en el Estado miembro de la entrega respecto de una muestra de treinta importaciones. Además, supervisamos el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas en nuestro informe sobre el régimen aduanero 42⁸. Véanse más detalles sobre el enfoque de auditoría en los Estados miembros en el **anexo II**.

8 Informe Especial nº 13/2011, «¿Sirve el control del régimen aduanero 42 para evitar y detectar la evasión del IVA?» (<http://eca.europa.eu>).

Falta de datos e indicadores comparables sobre el fraude del IVA intracomunitario

19

Para combatir con eficacia el fraude del IVA, las administraciones tributarias necesitan establecer sistemas para estimarlo y, a continuación, fijar objetivos operativos para reducirlo. Como señaló el Tribunal en 2008, «la existencia de datos comparables sobre la evasión intracomunitaria del IVA contribuiría a una cooperación mejor orientada entre los Estados miembros. La Comisión necesita desarrollar un enfoque común junto con los Estados miembros para cuantificar y analizar la evasión del IVA»⁹.

Falta de estimaciones de fraude del IVA intracomunitario a escala de la UE

20

Puesto que solo dos Estados miembros, Bélgica y el Reino Unido, publican estimaciones sobre pérdidas de IVA debidas al fraude intracomunitario, la Comisión no dispone de estimaciones para el conjunto de la UE (véase el **recuadro 1**).

21

Al no disponer de información directa sobre el fraude del IVA, la Comisión contrata periódicamente estudios para estimar la diferencia entre el importe del IVA efectivamente recaudado y la obligación fiscal total en concepto de IVA, denominada brecha de incumplimiento del IVA. El último estudio estimaba una brecha de 168 000 millones de euros en la EU-26¹⁰ o el 15,2 % de la obligación fiscal total en 2013¹¹.

22

La brecha de incumplimiento del IVA no constituye una estimación fiable del fraude del IVA intracomunitario, porque aparte del hecho de que incluye tanto el fraude interno como transfronterizo, también comprende otras pérdidas de ingresos, como las debidas a la elusión fiscal legal, a la insolvencia de los operadores y a las prácticas de las administraciones tributarias de tolerar aplazamientos en el pago de impuestos de las empresas en dificultades. Por otra parte, la brecha del IVA es muy sensible a las estimaciones de la economía sumergida que se incluyen en los datos del PNB.

- 9 Apartado 110 del Informe Especial nº 8/2007 sobre la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO C 20 de 25.1.2008, p. 1).
- 10 Los estudios todavía no han incorporado las estimaciones sobre Croacia y Chipre debido a que las estadísticas contables nacionales de ambos países aún están incompletas.
- 11 Comisión Europea: «Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. Informe de 2015» (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Recuadro 1

Estimaciones disponibles del fraude intracomunitario del operador desaparecido

El 22 de octubre de 2015, el Reino Unido cuantificó el fraude del IVA intracomunitario en un importe de entre 500 y 1 000 millones de libras esterlinas en el período 2013-2014¹². Las cifras publicadas reflejan un descenso de 500 millones de libras esterlinas en los últimos cinco años.

La última estimación publicada por la Entidad Fiscalizadora Superior de Bélgica cuantificó el fraude del operador desaparecido en 94 millones de euros en 2009, 29 millones de euros en 2010 y 28 millones de euros en 2011¹³.

¹² En el Reino Unido, a efectos de los estados financieros estatales, el ejercicio financiero está comprendido entre el 1 de abril y el 31 de marzo.

¹³ «Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012».

Observaciones

Falta de indicadores de resultados sobre el fraude del IVA intracomunitario

23

La Comisión no establece indicadores de resultados u objetivos operativos relativos a la reducción del fraude del IVA intracomunitario, ni tampoco las administraciones tributarias de los Estados miembros, con la excepción del Reino Unido.

24

El Reino Unido establece periódicamente indicadores de resultados desde el punto de vista de los ingresos adicionales acumulados derivados de intercambios de información sobre el IVA, del número de liquidaciones y del número de casos de fraude.

25

La ausencia de estimaciones del fraude del IVA intracomunitario a escala de la UE y de indicadores de resultados para supervisar los progresos dificulta la evaluación de la eficacia de los esfuerzos de la UE para combatir el fraude del IVA.

El marco de cooperación administrativa existente permite a las administraciones tributarias de los Estados miembros compartir información sobre el IVA

26

Los Estados miembros dependen de la información relativa al comercio intracomunitario recibida de otros Estados miembros para poder recaudar el IVA en su territorio. La encuesta que realizamos ha mostrado que las autoridades tributarias de veintiséis de los veintiocho Estados miembros consideran que

el actual marco para la cooperación administrativa es suficiente para combatir eficazmente el fraude del IVA intracomunitario.

Los Estados miembros consideran que los intercambios de información mediante formularios electrónicos normalizados son el instrumento más eficaz, pero la puntualidad de las respuestas es insuficiente

27

Los resultados de nuestra encuesta muestran que estos intercambios de información constituyen el instrumento más eficaz para combatir el fraude, ya que las respuestas pueden utilizarse como pruebas ante un tribunal. Los formularios electrónicos para estos intercambios, introducidos en julio de 2013, funcionan satisfactoriamente, lo que acelera la tramitación de las solicitudes. La recopilación de pruebas de la participación de un operador en un fraude mejora la recaudación del IVA. Por otra parte, las administraciones tributarias utilizan esta información para denegar a los operadores o bien el derecho a deducir el IVA soportado por sus adquisiciones¹⁴, o bien el derecho a la exención del IVA de las entregas intracomunitarias¹⁵ (derecho a la exención plena), basándose en que el operador sabía o debería haber sabido que sus operaciones estaban relacionadas con pérdidas fraudulentas de impuestos.

14 Sentencia del Tribunal de 6 de julio de 2006 en los asuntos acumulados C-440/04 Kittel y Recolta Recycling [2006], ECR I -6177, apartados 60 y 61.

15 Sentencia del Tribunal de 6 de septiembre de 2012 en el asunto C 273/11 Mecsek-Gabona, apartado 55.

28

Existen dos tipos de intercambio de información utilizando formularios normalizados: intercambios de información previa solicitud e intercambios de información sin solicitud previa.

Intercambio de información previa solicitud

29

El Estado miembro debe comunicar la información solicitada lo antes posible y, a más tardar, tres meses después de la fecha de recepción de la solicitud. Cuando la información en cuestión ya esté a disposición de la autoridad requerida, el plazo se reducirá a un mes como máximo.

30

Sin embargo, la puntualidad de las respuestas no ha sido satisfactoria. Las estadísticas enviadas a la Comisión por los Estados miembros muestran que, en total, estos respondieron con retraso al 41 % de las solicitudes recibidas en 2013. Además, seis Estados miembros respondieron tarde en más del 50 % de los casos. Un análisis del número de solicitudes recibidas por Estado miembro muestra que los retrasos no siempre eran proporcionados a la carga de trabajo causada por el número de solicitudes.

31

Excepto en el Reino Unido, ninguna de las administraciones tributarias de los Estados miembros fiscalizados ha establecido objetivos operativos para reducir el porcentaje de respuestas tardías, recaudar ingresos adicionales derivados de los intercambios de información sobre el IVA o del número de liquidaciones o casos de fraude. Por otra parte, se desconoce en gran medida el impacto de este instrumento de cooperación administrativa desde el punto de vista de la recaudación del IVA.

32

No obstante, según los resultados de la encuesta, todos menos uno de los encuestados estaban satisfechos con la calidad de las respuestas. La Comisión estableció indicadores de resultados relativos al número de intercambios de información, y el objetivo que fijó de aumentar la cifra de los intercambios con solicitud previa en un 13 % se logró en 2013.

33

Aunque el intercambio electrónico de información previa solicitud es un instrumento útil apreciado por los Estados miembros, falta información sobre su eficacia desde el punto de vista de la recaudación del IVA. Además, el retraso en las respuestas resta eficacia a la recaudación del IVA.

Intercambio de información sin solicitud previa

34

Según la legislación de la UE, «la autoridad competente de cada Estado miembro transmitirá, sin solicitud previa, la información... a la autoridad competente de cualquier otro Estado miembro interesado, en las situaciones siguientes:

- a) cuando la imposición deba tener lugar en el Estado miembro de destino y la información facilitada por el Estado miembro de origen sea necesaria para la eficacia del sistema de control del Estado miembro de destino;
- b) cuando un Estado miembro tenga motivos para creer que se ha cometido o puede haberse cometido una infracción de la legislación sobre el IVA en otro Estado miembro;
- c) cuando exista un riesgo de pérdidas de ingresos fiscales en el otro Estado miembro¹⁶».

35

La Comisión estableció indicadores de resultados relativos al número de intercambios de información entre los Estados miembros y su objetivo de aumentar la cifra de los intercambios con solicitud previa en un 10 % se logró en 2013.

36

Según los resultados de la encuesta, los Estados miembros consideran el instrumento claramente útil y facilitaron numerosos ejemplos (liquidaciones adicionales del IVA, información sobre operadores desaparecidos, correcciones en el VIES) en los que el intercambio de información sin solicitud previa les resultó valioso.

El sistema VIES proporciona información sobre las operaciones intracomunitarias con problemas ocasionales de fiabilidad

37

La UE ha implantado un sistema electrónico (VIES), a través del cual los Estados miembros intercambian información sobre los operadores registrados a efectos del IVA y sobre las entregas intracomunitarias. Los Estados miembros deben garantizar la calidad y la fiabilidad de la información introducida en el VIES y deberían aplicar procedimientos para verificar estos datos tras su evaluación de riesgos. Las comprobaciones deberían efectuarse, en principio, de forma previa a la identificación a efectos del IVA o, si únicamente se han realizado comprobaciones previas antes de dicha identificación, a más tardar en el plazo de seis meses a partir de esta.

16 Artículo 13, apartado 1, del Reglamento del Consejo (CE) nº 904/2010.

38

Aunque los resultados de nuestra encuesta solo indicaron problemas ocasionales con la fiabilidad del sistema (cuatro encuestados de veintiocho), i) se mencionaron diecisiete problemas relativos a la falta de disponibilidad o de tardanza en la puesta a disposición de los datos; ii) las respuestas también señalaron dificultades de acceso a los datos de once Estados miembros; iii) los encuestados señalaron asimismo problemas con la cancelación de los números de identificación a efectos del IVA de diez Estados miembros, y iv) encontraron que los números de identificación del IVA tampoco estaban actualizados en siete Estados miembros.

39

Estas constataciones fueron confirmadas a través de las verificaciones de auditoría realizadas en los cinco Estados miembros visitados. Más aún, nuestras verificaciones mostraron que los números de identificación a efectos del IVA se registran en el VIES sin dar lugar a comprobaciones basadas en criterios de riesgo y en la «educación adecuada»¹⁷ de los operadores ya registrados a efectos fiscales. Para que los sistemas de gestión de riesgos de los Estados miembros sean eficaces y reduzcan el problema de los operadores desaparecidos, es importante que los operadores de alto riesgo sean comprobados inmediatamente en el momento de su alta en el VIES.

40

Por el lado positivo, en Portugal se ha establecido un sistema de identificación a efectos de IVA en dos niveles: un número de identificación diferenciado para la actividad doméstica y otro para las entregas intracomunitarias. Además, algunos Estados miembros, como España, Portugal y Croacia, aplican controles adicionales para comprobar a sujetos pasivos que tratan de efectuar entregas intracomunitarias.

41

Seleccionamos una muestra de mensajes de error del VIES sobre números de IVA incorrectos¹⁸ y observamos que las autoridades fiscales de la mayoría de los Estados miembros visitados¹⁹ no reaccionaban a dichos mensajes, lo que aumenta el riesgo de que algunas entregas queden indebidamente sin gravar. Además, el Estado miembro que recibe declaraciones recapitulativas debe informar al emisor en un plazo de dos días laborables en caso de que los números de IVA sean incorrectos. Sin embargo, en un caso un Estado miembro envió el mensaje de error con más de dos años y cinco meses de retraso. Si el mensaje de error se recibe después del período de caducidad²⁰, la recaudación del IVA es imposible.

42

En el fraude carrusel, las sociedades instrumentales efectúan entregas ficticias o reales a operadores desaparecidos o morosos. Este es el motivo por el cual sus operadores asociados deben identificarse, vigilarse y, en caso necesario, eliminarse del registro sin demora. Sin embargo, en muchos Estados miembros la legislación no permite la eliminación del registro de una sociedad instrumental solo por tener relaciones comerciales con operadores desaparecidos o morosos.

- 17 Según la guía de gestión de riesgo para las administraciones fiscales, elaborada por el Grupo del proyecto Fiscalis nº 32, el incumplimiento por parte de los operadores se debe a la complejidad de una parte específica de la legislación fiscal, que podría resolverse si las autoridades fiscales ofrecieran asesoramiento gratuito a los operadores o sugirieran un cambio en la legislación para suprimir la complejidad.
- 18 Cuando un Estado miembro envía una declaración recapitulativa del IVA a través del VIES, el Estado miembro que recibe la información envía un mensaje de error indicando todos los números de identificación a efectos de IVA incorrectos detectados.
- 19 Italia (diez de diez casos), Hungría (siete de diez), Letonia (uno de diez) y el Reino Unido (diez de diez).
- 20 Período tras el cual la recaudación del IVA es imposible, de conformidad con la legislación tributaria de los Estados miembros.

43

La Comisión no lleva a cabo visitas de supervisión a los Estados miembros para determinar si han adoptado «las medidas necesarias para asegurarse de que los datos facilitados para su identificación a efectos del IVA sean completos y precisos»²¹. Sin este tipo de visitas es difícil para la Comisión supervisar cualquier mejora de estas medidas.

44

El VIES constituye un instrumento muy útil para intercambiar datos sobre las entregas intracomunitarias entre los Estados miembros. Sin embargo, existen deficiencias en su utilización por los Estados miembros que ocasionalmente afectan a la fiabilidad, exactitud, integridad y puntualidad de los datos del VIES y, por consiguiente, a su eficacia para tratar el problema del fraude.

Los controles multilaterales son un instrumento eficaz, pero se realizan con menos frecuencia

45

Dos o más Estados miembros pueden acordar proceder a controles coordinados de la deuda tributaria de uno o más operadores relacionados cuando consideren que dichos controles resultarán más eficaces que los efectuados por un único Estado miembro.

46

Según los resultados de la encuesta, veintisiete Estados miembros consideran que los controles multilaterales son un instrumento útil para combatir el fraude del IVA. Sin embargo, este no es aprovechado plenamente y su utilización es cada vez menor. Las estadísticas de la Comisión muestran que los controles multilaterales iniciados por los Estados miembros han descendido de 52 en 2011 a 42 en 2012 y a solo 33 en 2013. A menudo estos controles son lentos: en nuestra fiscalización observamos que en la mayoría de los casos no se terminaron en el plazo deseable de un año. Por otra parte, el objetivo de la Comisión de aumentar en un 7 % la cifra de base de controles multilaterales iniciados, es decir, hasta un total de 46, no se alcanzó en 2013, lo que muestra que la recomendación de la Comisión de incrementar el número de controles multilaterales emprendidos por los Estados miembros a alrededor de 75 en 2014 no era realista.

47

Las autoridades fiscales de los Estados miembros visitados no disponen de indicadores de resultados con la excepción del Reino Unido, que ha establecido un objetivo operativo para las recaudaciones del IVA derivadas de la participación en controles multilaterales. Otros Estados miembros no efectúan un seguimiento de la recaudación de liquidaciones del IVA como resultado de los controles multilaterales en los que participan, lo que reduce sus incentivos para aumentar su participación en dichos controles.

21 Artículo 22 del Reglamento (CE) n° 904/2010 del Consejo.

Eurofisc: un instrumento prometedor que necesita mejorar

48

Eurofisc es una red descentralizada de funcionarios de las administraciones tributarias y aduaneras de los Estados miembros, que intercambian rápidamente información selectiva sobre posibles empresas y operaciones fraudulentas. Actualmente se encuentran en funcionamiento cuatro ámbitos de trabajo (AT) en Eurofisc (véase el **recuadro 2**).

49

La Comisión presta apoyo técnico y logístico a Eurofisc, pero no participa en su funcionamiento cotidiano ni tiene acceso a la información intercambiada con este sistema. Los agentes de enlace de los Estados miembros que participan en un determinado AT de Eurofisc, experimentados en la lucha contra el fraude del IVA, eligen de entre ellos a un coordinador de ese AT. Este coteja y difunde la información recibida de los agentes de enlace de Eurofisc participantes.

50

Una vez que un Estado miembro ha categorizado una empresa como instrumental, que realiza entregas intracomunitarias ficticias o reales, la información relativa a sus socios actuales o previstos debe enviarse sin demora a través de Eurofisc para que puedan identificarse, supervisarse y, en caso necesario, eliminarse del registro cuanto antes. En caso contrario, la capacidad de los Estados miembros para abordar el fraude del operador desaparecido antes de que ocurra queda limitada. Sin un mecanismo rápido de retroalimentación sobre la utilidad de las señales de fraude recibidas, los Estados miembros no pueden mejorar la calidad de sus análisis de riesgo.

51

Según los resultados de nuestra encuesta, veintisiete Estados miembros consideran que Eurofisc constituye un sistema eficiente de alerta rápida para la prevención del fraude, aunque señalaron las siguientes deficiencias, que también fueron confirmadas por las verificaciones de auditoría realizadas en los Estados miembros: i) la retroalimentación no era lo bastante frecuente; ii) los datos intercambiados no siempre estaban bien orientados; iii) no todos los Estados miembros participan en todos los AT de Eurofisc; iv) los intercambios de información no resultan fáciles de procesar para el usuario; v) los intercambios de datos son demasiado lentos.

Recuadro 2

Ámbitos de trabajo de Eurofisc

- AT 1: Fraude intracomunitario del operador desaparecido.
- AT 2: Fraude relativo a medios de transporte (automóviles, barcos y aviones).
- AT 3: Fraude conectado con el abuso del régimen aduanero 42.
- AT 4: Observatorio de tendencias y evolución del fraude del IVA.

52

En todos los Estados miembros visitados, el tratamiento y la carga de las señales de fraude era un proceso dilatado y complejo. El examen de una muestra de veinte señales de fraude por Estado miembro visitado confirmó que el intercambio de información es, hasta cierto punto, lento, difícil para el usuario y se produce a través de hojas de cálculo Excel. El coordinador del AT de Eurofisc recopila y distribuye estas hojas de cálculo entre los agentes de enlace de cada Estado miembro que participan en Eurofisc, lo que implica el riesgo de que se transmita información incompleta o errónea.

53

En nuestra fiscalización se ha constatado que cada Estado miembro lleva a cabo su propio análisis de riesgo y que no existen criterios o fuentes de información comunes para realizarlos. Además, la información de retorno sobre la utilidad de los datos intercambiados es escasa. Como resultado, los Estados miembros que participan en distintos ámbitos de trabajo a menudo intercambian información que incluye a operadores que no suscitan dudas, lo que representa una pérdida de recursos²².

54

No existen indicadores de calidad de la información de retorno recibida ni de la puntualidad de la información. Aunque se proporcionan estadísticas sobre el número de empresas notificadas a través de la red y de su clasificación en varias categorías, los Estados miembros no han implantado otros indicadores de resultados para evaluar la eficacia de los distintos ámbitos de trabajo de Eurofisc. Tampoco se dispone de estadísticas globales de la puntualidad de la información de retorno transmitida.

55

Los resultados de las verificaciones de muestras llevadas a cabo en los Estados miembros visitados muestran que la mayoría de ellos tardan más de tres meses en facilitar información de retorno a las señales de fraude recibidas. En muchos casos, la información proporcionada no es completa y, a veces, no se transmite en un formato estándar, lo que causa más retrasos de tramitación.

La Comisión presta una ayuda valiosa a los Estados miembros, pero no los visita

56

Los Estados miembros y la Comisión examinan y evalúan el funcionamiento de los dispositivos de cooperación administrativa. La Comisión centraliza las experiencias de los Estados miembros con el fin de mejorar el funcionamiento de estos dispositivos.

57

Veinticinco de los veintiocho encuestados consideran que la Comisión presta una asistencia valiosa a los Estados miembros. El 12 de febrero de 2014, la Comisión publicó su informe de evaluación de la cooperación administrativa²³, en el que insistía en que los Estados miembros solo pueden hacer frente al fraude fiscal y a la evasión de impuestos con eficacia si trabajan juntos y que, por lo tanto, la mejora de la cooperación administrativa entre las administraciones tributarias era un objetivo clave.

22 En el período 2011-2014, se cargó un total de 30 493 señales en el AT 1 de empresas supervisadas. Del total de señales cargadas, los Estados miembros no facilitaron la información de retorno solicitada en relación con 11 028 (36 %). De las 19 465 señales restantes, 11 127 empresas (57 %) se calificaron como operadores normales sin ningún riesgo de fraude. En el AT 3, se cargaron 83 301 señales en 2013, con un incremento del 80 % con respecto a 2012. Aunque el número de intercambios de información aumentó significativamente, el carácter selectivo de la información disminuyó: casi el 83 % de los operadores cargados en 2013 se calificaron de no dudosos, frente al 70 % en 2012.

23 COM(2014) 71 final, de 12 de febrero de 2014.

58

El informe de la Comisión señalaba ámbitos en los que la cooperación administrativa aún puede intensificarse. «En general, deberá darse una respuesta más rápida a las solicitudes de información, ya que el retraso de las respuestas constituye un problema muy grave... el envío de información de retorno, ya sea de forma espontánea o previa solicitud, es un enfoque que debe fomentarse en el contexto de la buena cooperación y las mejores prácticas, ya que es la mejor manera de comunicar a los funcionarios de la administración tributaria que su trabajo ha sido (hasta cierto punto) fructífero».

59

El informe de la Comisión estaba basado, entre otros datos, en un cuestionario enviado por esta a los Estados miembros. Sin embargo, desde su publicación hasta el momento de la fiscalización no se habían efectuado visitas a los Estados miembros. Si la Comisión no visita a las administraciones tributarias de los Estados miembros, no puede tener un conocimiento pleno del modo en que funcionan efectivamente los dispositivos de cooperación administrativa y mejorar eficazmente su funcionamiento.

Los Estados miembros no intercambian la información recibida de terceros países

60

De conformidad con la legislación comunitaria, cuando un tercer país comunique información a la autoridad competente de un Estado miembro, este último podrá transmitírsela a las autoridades competentes de los Estados miembros susceptibles de verse afectados por ella y, en cualquier caso, a los que la soliciten²⁴.

61

Solo trece encuestados consideran que los Estados miembros utilizan esta posibilidad para intercambiar información recibida de terceros países. Al mismo tiempo, nueve encuestados sugirieron que se firmara una disposición de asistencia mutua sobre el IVA con los Estados Unidos y ocho sugirieron que se celebraran acuerdos con Turquía y China, lo que confirma la importancia de dicha información.

62

La información de terceros países es particularmente pertinente para aplicar la recaudación del IVA sobre servicios digitales y bienes inmateriales suministrados desde lugares remotos a consumidores europeos sin una presencia física directa o indirecta del proveedor en la jurisdicción del consumidor (véanse los apartados 90 a 92).

24 Artículo 50, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 904/2010 del Consejo.

Fiscalis es un importante instrumento de la UE para reforzar la cooperación administrativa

63

El UE estableció un programa de acción plurianual, Fiscalis 2013, para financiar iniciativas de las administraciones tributarias para mejorar el funcionamiento de los sistemas de imposición en el mercado interior, que se ha extendido hasta 2020²⁵. Fiscalis 2013 abarcó el período 2008-2013 con una dotación de 156,9 millones de euros, mientras que la dotación financiera asignada a Fiscalis 2020 asciende a 223,4 millones de euros. El Reglamento por el que se establece Fiscalis 2020 redefine el objetivo específico, insistiendo con más claridad en el apoyo a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva²⁶.

64

Hemos examinado las evaluaciones intermedias²⁷ y finales²⁸ del programa Fiscalis 2013, las realizaciones de algunos grupos de proyecto de Fiscalis, y hemos entrevistado a los agentes de los Estados miembros responsables de este programa. En cada Estado miembro auditamos una muestra de instrumentos de cooperación administrativa financiados por Fiscalis: veinte intercambios de información previa solicitud, veinte mensajes de error del sistema VIES, diez controles multilaterales y veinte señales de fraude intercambiadas a través del AT 1 de Eurofisc.

65

Aunque la Decisión por la que se establece Fiscalis indicaba que «el programa de trabajo incluirá indicadores para los objetivos específicos del programa establecidos», en el momento en que se realizó la evaluación intermedia, la Comisión no había establecido indicadores. De hecho, en dicha evaluación se recomendaba que la Comisión y los Estados miembros implantaran un sistema de supervisión y evaluación basado en resultados que incluyera una serie de indicadores clave de realizaciones y resultados y, cuando fuera posible, bases de referencia y objetivos con respecto a los cuales pudieran medirse los progresos realizados anualmente. La Comisión estableció efectivamente un sistema de seguimiento de los resultados, pero este no comenzó a funcionar hasta abril de 2014, y en la evaluación final de junio del mismo año la crítica se repitió.

66

Sin unas cifras de referencia ni indicadores, no fue posible cuantificar la eficacia del programa Fiscalis 2013. Por otra parte, las pruebas cualitativas señaladas en las evaluaciones o por profesionales de los Estados miembros visitados son muy positivas. Por ejemplo, según la evaluación intermedia de Fiscalis 2013, los encuestados y los entrevistados consideran que Fiscalis contribuye a combatir el fraude de manera más eficaz desde el punto de vista de una reducción de la incidencia de fraude, una mayor detección de casos de fraude y un volumen mayor de impuestos recaudados tras la detección de fraude. Sin embargo, ninguna de las administraciones tributarias de los Estados miembros miden los resultados de su participación en Fiscalis en estos términos.

- 25 Decisión nº 1482/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se establece un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013) y por la que se deroga la Decisión nº 2235/2002/CE (DO L 330 de 15.12.2007, p. 1). Entre las actividades se incluyen los sistemas de comunicación e intercambio de información, los controles multilaterales, seminarios y grupos de proyectos, visitas de trabajo, actividades de formación y otras actividades similares.
- 26 Reglamento (UE) nº 1286/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales de la Unión Europea (Fiscalis 2020) y por el que se deroga la Decisión nº 1482/2007/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 25).
- 27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf
- 28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

Financiación de instrumentos de cooperación administrativa

67

Alrededor del 22 % del presupuesto se destinó a acciones conjuntas consistentes en controles multilaterales, visitas de trabajo, seminarios y grupos de proyectos, cuyos costes fueron considerados en la evaluación final como muy razonables. La evaluación intermedia indicaba que, por lo que se refiere a los objetivos específicos, el programa había contribuido «en gran medida» a mejorar la cooperación administrativa entre las administraciones tributarias nacionales.

Provisión de una infraestructura informática adecuada

68

Casi el 75 % del presupuesto se destinó a sistemas de comunicación e intercambio de información. La evaluación final se centró específicamente en los sistemas informáticos, ya que representaron una parte considerable de los gastos de Fiscalis 2013. Estos costes se consideraron justificados dado su elevado grado de utilización. Además, las partes interesadas manifestaron estar muy convencidas de su valor y, en los Estados miembros fiscalizados, los usuarios en general valoraron positivamente los sistemas informáticos.

Fomento de la competencia profesional entre los grupos de proyecto de Fiscalis

69

Los grupos de proyecto de Fiscalis están compuestos por expertos de los Estados miembros. Entre otras actividades, trabajaron en la actualización de la Guía de buenas prácticas para afrontar el fraude del IVA intracomunitario²⁹. Las autoridades de los Estados miembros están satisfechas de su participación en estos grupos y consideran que han contribuido a la difusión de buenas prácticas administrativas y que han ampliado los conocimientos sobre la legislación tributaria de la UE entre los funcionarios de la Administración tributaria. Consideramos adecuadas las recomendaciones sobre buenas prácticas elaboradas por el grupo de proyecto nº 29 de Fiscalis³⁰ y las utilizamos como base de nuestro modelo de control del régimen aduanero 42 (véase el **anexo III**).

70

Según la evaluación intermedia, el Programa Fiscalis ha contribuido en gran medida a que los funcionarios de la Administración tributaria hayan alcanzado un elevado grado de conocimiento de la legislación tributaria de la Unión y de su aplicación, en particular en los ámbitos del IVA y los impuestos especiales. El programa también ha contribuido significativamente al desarrollo de buenas prácticas administrativas.

29 La Guía de buenas prácticas se publica en los sitios web de los Estados miembros.

30 Grupo de proyecto nº 29 de Fiscalis sobre el abuso de las normas sobre el IVA a la importación.

La legislación del IVA se ha adaptado para abordar el fraude del IVA

71

Una estrategia eficaz contra el fraude requiere la adopción de medidas legislativas pertinentes para combatir el fraude del IVA intracomunitario. En su Comunicación de 2008, la Comisión expuso un plan de acción sobre una estrategia coordinada para mejorar la lucha contra el fraude del IVA en la Unión Europea, que contenía once propuestas legislativas³¹ destinadas a reforzar la prevención³² y la detección de dicho fraude³³, y la capacidad de las administraciones tributarias para recaudar y recuperar los impuestos³⁴.

72

La mayoría de estas propuestas fueron aceptadas por el Consejo, excepto la de responsabilidad solidaria y la de responsabilidad compartida en la protección de los ingresos de todos los Estados miembros.

El período de referencia de las declaraciones recapitulativas del IVA y sus plazos de transmisión se han reducido

73

Una de las principales propuestas aceptadas³⁵ introdujo la obligación de presentar mensualmente información sobre entregas intracomunitarias de bienes si el total de las operaciones supera el umbral de 50 000 euros, a fin de permitir detectar el fraude con más rapidez. Sin embargo, los Estados miembros pueden seguir informando trimestralmente de las entregas de bienes por debajo del dicho umbral y de la prestación de servicios.

74

La Comisión encargó a un contratista externo que evaluara el impacto que tenía en las empresas el cambio de declaraciones recapitulativas trimestrales a mensuales, así como las opciones de umbrales y excepciones. El estudio³⁶ reflejó que la aplicación del cambio no era homogénea³⁷, lo que da lugar a gastos adicionales para las empresas. La presentación más frecuente de declaraciones recapitulativas supone para las empresas unos gastos adicionales, tanto únicos como recurrentes. Una fuente de los costes es la falta de armonización por parte de las administraciones tributarias de los distintos Estados miembros en los que opera una empresa. Los costes recurrentes surgen de la aplicación del procedimiento mensual en lugar de trimestralmente. Cuando se aplican distintos plazos para la presentación de declaraciones del IVA y declaraciones recapitulativas, son necesarios controles adicionales. Además, las diferencias en los requisitos de las declaraciones recapitulativas implica la falta de unas condiciones de competencia equitativas entre los operadores del mercado interior.

75

Todos los Estados miembros han adaptado su legislación sobre IVA a la Directiva del IVA. No obstante, en Alemania, los resultados de la fiscalización mostraron que incluso cuando su legislación sobre el IVA se adapta a la Directiva del IVA, los operadores siguen transmitiendo declaraciones recapitulativas trimestrales o anuales aunque excedan el umbral de 50 000 euros que hace obligatoria su presentación mensual.

31 COM(2008) 807 final, de 1 de diciembre de 2008, sobre una «Estrategia coordinada con vistas a mejorar la lucha contra el fraude en materia de IVA en la Unión Europea».

32 Capítulos V y IX del Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo sobre el sistema VIES, capítulo 3 del título XI de la Directiva del IVA, concretamente el artículo 226 sobre las normas de facturación, y título VI de la directiva del IVA, sobre la exigibilidad de las operaciones intracomunitarias.

33 Directiva 2008/117/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias (DO L 14 de 20.1.2009, p. 7), por la que se modifica el artículo 263, apartado 1, de la Directiva del IVA y el artículo 20 del Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo para reducir los plazos de envío e intercambio de información sobre las declaraciones recapitulativas; Directiva 2009/69/CE del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la evasión fiscal vinculada a la importación (DO L 175 de 4.7.2009, p. 12), que modifica el artículo 143 de la Directiva del IVA, capítulo V del Reglamento (UE) n° 904/2010, sobre el acceso automatizado a los datos, capítulo X del Reglamento (UE) n° 904/2010, sobre Eurofisc.

34 Propuesta relativa a una Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la evasión fiscal vinculada a la importación y otras operaciones transfronterizas, relativa a la propuesta sobre «responsabilidad solidaria» (no aprobada), Directiva 2010/24/UE del Consejo de 16 de marzo de 2010 sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos,

Régimen aduanero 42: la Comisión ha aceptado la mayoría de las recomendaciones del TCE, pero los Estados miembros todavía no las han aplicado

76

El régimen aduanero 42 es el régimen que utiliza un importador para obtener una exención del IVA cuando las mercancías importadas van a ser transportadas a otro Estado miembro. El IVA se grava en el Estado miembro de destino de las mercancías. La obtención del derecho de utilizar el régimen aduanero 42 depende de lo siguiente:

- la presentación por el importador de información completa y válida sobre el IVA³⁸ en la declaración de importación;
- la verificación por las autoridades aduaneras de esta información antes del levante de las mercancías y a continuación el envío de la información a las autoridades tributarias;
- la comparación de esta información por la Administración tributaria con la que figura en la declaración recapitulativa del IVA presentado por el importador;
- la puesta a disposición de la información para las Administraciones tributarias de otros Estados miembros que utilicen el sistema VIES;
- la garantía por parte de la Administración tributaria del Estado miembro de destino del gravamen del IVA en dicho Estado a través de la comparación de la declaración de IVA del adquirente con la información disponible en VIES. Véase el modelo de control del TCE para el régimen aduanero 42 en el **anexo III**.

77

Como seguimiento de nuestra anterior fiscalización del régimen aduanero 42³⁹ y para verificar en qué medida cooperan las autoridades aduaneras y tributarias mutuamente y con las de otros Estados miembros, por ejemplo, utilizando, en su caso, el AT 3 de Eurofisc (véase el **recuadro 2**), y verificar la integridad de los datos de VIES, seleccionamos una muestra basada en criterios de riesgo de treinta importaciones efectuadas en virtud del régimen aduanero 42 por país visitado. Asimismo, seguimos el estado de aplicación por la Comisión de nuestras recomendaciones formuladas en el Informe Especial nº 13/2011.

Los controles cruzados entre los datos aduaneros y el IVA son ineficaces en la mayoría de los Estados miembros visitados

78

La ausencia de información sobre mercancías importadas en virtud del régimen aduanero 42 puede dar lugar a la utilización abusiva del mismo y, por consiguiente, a insuficiencias en la recaudación del IVA de los Estados miembros. Nuestra fiscalización en los Estados miembros puso de manifiesto que los datos VIES relativos a importaciones realizadas en virtud del régimen aduanero 42 estaban incompletos. Constatamos que las autoridades aduaneras de Alemania y el Reino Unido no envían datos de las importaciones realizadas en virtud de dicho régimen a las autoridades tributarias. Asimismo, observamos que los operadores no informan por separado en la declaración recapitulativa del IVA de las entregas intracomunitarias subsiguientes a las importaciones realizadas en virtud del régimen aduanero 42 en Alemania, Italia y el Reino Unido.

derechos y otras medidas (DO L 84, 31.3.2010, p. 1), que entró en vigor el 1 de enero de 2012, y la propuesta relativa a la responsabilidad compartida en la protección de los ingresos de todos los Estados miembros, no aprobada en el Reglamento de cooperación administrativa.

- Directiva 2008/117/CE por la que se modifica el artículo 263, apartado 1, de la Directiva del IVA.
- «Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements», informe final, 28 de octubre de 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- De los Estados miembros, 17 han transpuesto la excepción que autoriza a cumplimentar los estados recapitulativos con periodicidad trimestral, pero los 10 restantes no lo han hecho; 5 de los 17 Estados miembros han conferido a la aplicación de esta excepción carácter obligatorio, y 12 carácter facultativo; 2 Estados miembros han previsto estados recapitulativos separados para las entregas de bienes y las prestaciones de servicios, en tanto que los 25 restantes las han combinado en un único estado recapitulativo; 22 Estados miembros exigen la tramitación electrónica (aunque en 10 de ellos se prevén excepciones), mientras que los 5 restantes la contemplan con carácter facultativo.
- Artículos 143, apartado 2, y artículos 85 a 89 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, y anexos II y III del Reglamento de aplicación (UE) nº 756/2012 de la Comisión, de 20 de agosto de 2012, que modifica el Reglamento (CEE) nº 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (DO L 223 de 21.8.2012, p. 8).
- Informe Especial nº 13/2011 del TCE.

Observaciones

79

Por consiguiente, las autoridades tributarias no pueden cotejar los datos aduaneros de las importaciones efectuadas en virtud del régimen 42 con las declaraciones recapitulativas del IVA presentadas por el importador. Los controles cruzados son clave para garantizar que las autoridades tributarias de otros Estados miembros tienen conocimiento de las respectivas entregas intracomunitarias de bienes subsiguientes, para que no queden sin gravar en el territorio del Estado miembro de consumo de los mismos. En Letonia, pese a aplicarse estos controles cruzados automáticos, no se evitó un caso de declaración por debajo del importe íntegro en la declaración recapitulativa del IVA⁴⁰.

80

El resultado de las verificaciones de auditoría que realizamos en los Estados miembros reveló casos de minusvaloración, falta de presentación de declaraciones recapitulativas de IVA, inclusión de números de identificación de IVA no válidos en las declaraciones de importación y operaciones triangulares no declaradas. Solo veintidós Estados miembros intercambian información a través del AT 3 de Eurofisc.

81

Salvo en Italia, los sistemas de despacho aduanero electrónico de los Estados miembros no podían verificar automáticamente los números de identificación del IVA. No hallamos pruebas de que los agentes de aduana hubieran verificado la validez de dichos números antes del despacho a libre práctica⁴¹, ni tampoco del transporte de mercancías al Estado miembro de destino⁴². En un caso, las mercancías suministradas no coincidían con las importadas. Solo en Hungría las autoridades aduaneras verificaron *a posteriori* que el importador había cumplido todas las condiciones para la exención del IVA en las treinta importaciones de la muestra seleccionada.

82

La Entidad Fiscalizadora Superior de Francia considera⁴³ que la causa principal del fraude del IVA en Europa es la falta de un sistema electrónico rápido que permita verificar que la exención en la aduana del Estado miembro de importación se compensa con la imposición en el Estado miembro de adquisición.

83

Otra importante causa de fraude es la valoración por debajo de su valor real y la clasificación errónea de las mercancías importadas. La OLAF coordinó una Operación Aduanera Conjunta⁴⁴ sobre la declaración de textiles y calzado procedentes de China por debajo de su valor real, en la que constató que el 40 % de las mercancías despachadas a libre práctica en virtud del régimen aduanero 42 estaban infravaloradas. En el Reino Unido observamos dos casos de importaciones efectuadas en virtud del régimen aduanero 42 y declaradas por debajo de su valor, que ya habían sido identificadas por la administración tributaria y aduanera del Reino Unido (HMRC) como resultado de la operación aduanera conjunta de la OLAF. La HMRC estimó el impacto en la recaudación del IVA en el Reino Unido en 0,5 millones de libras esterlinas y en otros Estados miembros, en 10,6 millones de libras esterlinas. En cuanto a la recaudación aduanera, el impacto estimado en el Reino Unido es de 81 millones de libras esterlinas. La estimación de estos impactos por la HMRC se ha basado en la totalidad de los artículos importados por los dos operadores identificados en la muestra en un período de tres años.

40 Un grupo de proyecto de Fiscalis está trabajando en el tema de la cooperación entre las autoridades aduaneras y tributarias, y, a la luz de sus recomendaciones, la Comisión ha acordado reconsiderar la cuestión del cotejo entre las declaraciones de aduanas y las declaraciones recapitulativas.

41 Veinticuatro en Alemania, treinta en Letonia y veinte en el Reino Unido.

42 Trece en Alemania, veintitrés en Italia, veintinueve en Letonia y veinte en el Reino Unido.

43 «L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015».

44 Previsto en el Convenio de Nápoles II, elaborado con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la UE, sobre asistencia mutua y cooperación entre administraciones aduaneras.

84

La Comisión aceptó y llevó a la práctica cinco de las siete recomendaciones que formulamos en nuestro informe de 2011. Sin embargo, el Consejo no ha tomado nota de nuestra recomendación de responsabilizar solidariamente al importador por la pérdida de IVA en el Estado miembro de destino (véase el apartado 72).

85

Las mejoras legislativas efectuadas por la Comisión con respecto al régimen aduanero 42 y el seguimiento de nuestras recomendaciones expresadas en el Informe Especial nº 13/2011 son positivas, pero la lucha contra el fraude se ve entorpecida por una aplicación deficiente y por casos de incumplimiento detectados en los Estados miembros durante la presente fiscalización.

Inversión del sujeto pasivo: instrumento útil contra el fraude intracomunitario del operador desaparecido que no se aplica de manera coherente

86

El principio de la inversión del sujeto pasivo consiste en que la obligación de liquidar el IVA se transfiere del proveedor al cliente. Esto significa que este, cuando es identificado como sujeto pasivo, tendría la obligación de liquidar el IVA a las autoridades tributarias en lugar de al proveedor. En este caso, un operador desaparecido no puede eludir el pago a Hacienda porque no repercute el IVA de su cliente.

87

La regla de inversión del sujeto pasivo es una medida provisional que puede aplicarse hasta diciembre de 2018⁴⁵. Se aplica solo en circunstancias específicas a determinados sectores vulnerables al fraude carrusel, pero no de manera generalizada. El **recuadro 3** muestra ejemplos de sectores en los que los Estados miembros pueden aplicar la inversión de sujeto pasivo.

88

Consideramos que la inversión de sujeto pasivo constituye un instrumento útil para combatir el fraude cuando es aplicado de manera coherente por todos los Estados miembros a estos sectores de riesgo. De otro modo, los defraudadores se trasladan al Estado miembro donde no se aplica la inversión de sujeto pasivo, limitando así la capacidad de combatir el fraude del IVA a escala de la UE. (Véase el Informe especial nº 6/2015 del TCE sobre la Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE).

89

En este momento, la Comisión considera que una inversión generalizada de sujeto pasivo, ampliada a todos los sectores de la economía, no sería eficaz para combatir el fraude, ya que este se trasladaría a la fase de venta minorista, donde los riesgos de evasión del IVA son más altos. Los resultados de la encuesta corroboran esta posición, ya que solo uno de los encuestados sugirió la aplicación generalizada de la inversión del sujeto pasivo.

45 Directiva 2013/43/UE del Consejo, de 22 de julio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude (DO L 201 de 26.7.2013, p. 4).

Ejemplos de sectores en los que puede aplicarse la inversión del sujeto pasivo

- Construcción, incluidos servicios de reparación, limpieza, mantenimiento, alteración y demolición.
- Transferencia de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Entregas de dispositivos de circuitos integrados, tales como microprocesadores y unidades centrales de proceso, en un estadio anterior a su integración en productos de consumo final.
- Entregas de gas y electricidad a un sujeto pasivo revendedor.
- Entregas de certificados de gas y electricidad.
- Prestaciones de servicios de telecomunicaciones.
- Entrega de consolas de videojuegos, ordenadores, ordenadores portátiles y tabletas digitales.
- Entrega de cereales y cultivos industriales, como las semillas oleaginosas y la remolacha azucarera.
- Entrega de metales en bruto y metales semiacabados, incluidos los metales preciosos.
- Entrega de teléfonos móviles.
- Ciertas maderas (trozas, tablones, vigas, etc.)

La legislación sobre comercio electrónico sigue las mejores prácticas internacionales, pero es difícil de aplicar

90

La prestación de servicios y la entrega de bienes inmateriales desde lugares lejanos presentan problemas para los sistemas del IVA, ya que a veces dan lugar a una recaudación demasiado escasa o incluso nula. La UE aplica el principio del país de destino a las prestaciones transfronterizas por vía electrónica de servicios y entregas de bienes intangibles a los clientes finales (de empresa a consumidor, B2C), de conformidad con las mejores prácticas identificadas por la OCDE.

91

El principio del país de destino significa que el lugar de consumo de las prestaciones transfronterizas de servicios y bienes intangibles que pueden ser entregados desde un lugar remoto a un receptor privado no residente deben ser de la jurisdicción del país donde el receptor tenga su residencia habitual⁴⁶.

46 OCDE, «Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce», 2001.

92

La aplicación de las normas sobre comercio electrónico es difícil y la recaudación del IVA corre el riesgo de no efectuarse si los Estados miembros carecen de información sobre los servicios y bienes intangibles B2C suministrados desde terceros países a través de internet. Según el Tribunal de Cuentas de Alemania⁴⁷, el IVA recaudado en este país por la prestación de servicios electrónicos B2C de terceros países solo ascendió a 23,7 millones de euros en 2011 y descendió a 22,8 millones de euros en 2012, pese a que el comercio electrónico se encuentra en una fase de rápida expansión. Por consiguiente, el Tribunal de Cuentas de Alemania llegó a la conclusión de que existen muchos operadores no registrados.

Falta de cooperación y solapamiento de las competencias de las autoridades administrativas, judiciales y policiales

93

A menudo el fraude del IVA se vincula con la delincuencia organizada. Los ingresos generados por el fraude intracomunitario del operador desaparecido suelen reinvertirse en otras actividades delictivas. Esto requiere la adopción de un enfoque común y multidisciplinario para abordar el fraude del IVA intracomunitario. Según los representantes de Europol⁴⁸, se estima que entre 40 000 y 60 000 millones de euros de pérdidas de ingresos por IVA están causados por grupos de delincuencia organizada y que el 2 % de dichos grupos está detrás del 80 % del fraude intracomunitario del operador desaparecido.

94

El Consejo Europeo a menudo ha señalado la falta de cooperación entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales⁴⁹, que constituye un problema para luchar eficazmente contra el fraude fiscal.

Falta de intercambio de datos entre las aduanas y las autoridades administrativas, judiciales y policiales

95

No existe una política o una estrategia integrada a nivel de la UE para investigar y perseguir el fraude. Muchas veces, las autoridades policiales y judiciales trabajan independientemente y muy a menudo no hacen partícipes a todos los Estados miembros afectados⁵⁰.

47 *Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 «Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern».*

48 Declaración del Sr. Van Heuckelom en la Conferencia sobre el fraude del IVA, presidida por los diputados Ingeborg Grässle y Benedek Javor, el 4 de febrero de 2015, en el Parlamento Europeo en Bruselas (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Documentos del Consejo Europeo 11570/11, de 17 de junio de 2011; 12623/5/13, de 16 de septiembre de 2013; 16071/1/14, de 20 de marzo de 2015, y 9368/15, de 1 de junio de 2015.

50 Reunión estratégica sobre el fraude del IVA celebrada por Eurojust en marzo de 2011, Documento 11570/11 del Consejo, de 17 de junio de 2011.

Observaciones

96

El Consejo Europeo ha creado un Grupo de Cooperación Aduanera (GCA), formado por expertos, que se centran en la cooperación operativa entre administraciones aduaneras nacionales a fin de incrementar sus capacidades policiales y, en particular, de identificar la necesidad de nuevos modelos de cooperación entre aduanas y otras agencias de operación aduanera conjunta⁵¹.

97

El Grupo llegó a la conclusión de que la cooperación entre las aduanas y la policía y entre las aduanas y las autoridades tributarias es bastante buena, pero siguen existiendo obstáculos. El más importante lo constituyen las restricciones al intercambio de información, la falta de sistemas estructurados y bases de datos interconectadas, la falta de puntualidad o de calidad de la información y la falta de una información de retorno adecuada. El informe también señala el riesgo recurrente de solapamiento y duplicación.

98

No todos los Estados miembros participan en todos los ámbitos de trabajo de Eurofisc (véase el apartado 51). El AT 3 se dedica al fraude del operador desaparecido ligado a las importaciones en virtud del régimen aduanero 42, y en él participan en mayor medida las autoridades tributarias que las aduaneras, de veintidós Estados miembros⁵². De los cinco Estados miembros visitados, solo participan en este ámbito de trabajo las autoridades aduaneras húngaras e italianas.

99

Nuestra fiscalización también ha puesto de manifiesto que las autoridades aduaneras de Alemania y el Reino Unido no envían datos sobre las importaciones en virtud del régimen aduanero 42 a las autoridades tributarias, y que los operadores no informan por separado en las declaraciones recapitulativas del IVA sobre las entregas intracomunitarias posteriores a las importaciones en virtud del régimen aduanero 42 en Alemania, Italia y el Reino Unido (véase el apartado 78).

100

La falta de intercambio de datos entre las administraciones aduaneras y tributarias y entre las autoridades policiales y judiciales reduce la eficacia de la lucha contra el fraude. Bélgica consiguió reducir las pérdidas asociadas al fraude en un 85 % en solo dos años al adoptar un enfoque concertado con una mejor cooperación entre las autoridades, que permitió centrarse en la desarticulación de los organizadores en lugar de en los operadores desaparecidos⁵³.

- 51 Documento 12978/14 del Consejo, de 22 de septiembre de 2014.
- 52 Un informe del GCA recomienda que las autoridades aduaneras participen de manera más activa en el ámbito de trabajo 3 de Eurofisc. Véase el Documento 16071/1/14 del Consejo, de 20 de marzo de 2015.
- 53 De 1 100 millones de euros en 2001 a 159 millones de euros en 2003. Fuente: Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA). Véase: «Rapport annuel des Finances 2003». Véase asimismo: «Fraude intracomunitaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants», Bruselas, septiembre de 2012.

Ni Europol ni la OLAF tienen acceso al VIES ni a los datos de Eurofisc

101

Ni Europol ni la OLAF tienen acceso a los datos de Eurofisc. Los Estados miembros invocan los artículos 35 y 55 del Reglamento nº 904/2010 y la normativa nacional sobre el secreto fiscal para denegar el acceso. Los AT 1 a 3 de Eurofisc intercambian datos, pero no el AT 4, que es un observatorio del fraude en el que se estudian las tendencias en este ámbito. Aunque no existe un intercambio de datos, ni Europol ni la OLAF pueden acceder a esta información, ni tampoco al VIES.

102

Pese a ser conforme al Reglamento, esta situación reduce la capacidad de Europol y OLAF de combatir el fraude mediante la identificación y la desarticulación de los grupos de delincuencia organizada que se hallan detrás de las tramas de fraude carrusel e incluso su capacidad de evaluar el impacto real del fraude del IVA intracomunitario.

103

El solapamiento de las competencias y la ausencia de una cooperación y un intercambio de información eficientes entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales, tanto a nivel nacional como internacional, entorpecen la lucha contra el fraude del IVA intracomunitario. En 2013, la situación entre Europol, Eurojust y la OLAF se describió como una trama enmarañada que contribuye a la ausencia de respuesta coordinada al fraude⁵⁴.

EMPACT: buena iniciativa, pero peligra su sostenibilidad

104

En 2010, la UE estableció un ciclo de actuación plurianual contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional⁵⁵, que tenía por objeto:

- a) una cooperación eficaz entre los órganos policiales de los Estados miembros, las instituciones de la UE, las agencias de la UE y terceras partes;
- b) unas acciones operativas coherentes y sólidas contra las amenazas delictivas más acuciantes a que se enfrenta la UE.

105

Basándose en una evaluación de amenazas elaborada por Europol⁵⁶, los representantes de los Estados miembros definieron nueve ámbitos prioritarios; entre ellos, el fraude en los impuestos especiales y el fraude del operador desaparecido. Para cada uno, el Consejo elaboró un plan estratégico plurianual que abarcaba los ejercicios 2014 a 2017, cuyo objetivo era minar la capacidad de los grupos de delincuencia organizada y de los especialistas implicados en el fraude en el ámbito de los impuestos especiales y en el fraude intracomunitario del operador desaparecido.

106

El plan 2014-2017 mencionaba diez vulnerabilidades potenciales. Además de insistir en el elevado nivel de conocimientos especializados y de flexibilidad de los grupos delictivos organizados, señalaba una falta de cooperación sistémica entre las autoridades policiales y las autoridades tributarias tanto a nivel nacional como de la UE, así como obstáculos legales al intercambio de información entre Europol y los Estados miembros representados en Eurofisc.

54 Cámara de los Lores, Comisión sobre la Unión Europea, 12º Informe de la Sesión 2012-2013 «The Fight Against Fraud on the EU's Finances» (La lucha contra el fraude en las finanzas de la UE).

55 Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la creación y aplicación de un ciclo de actuación contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, documento 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (SOCTA), 2013.

107

El plan contenía seis objetivos estratégicos. Uno de ellos consiste en el intercambio de la información de seguridad disponible en la UE sobre los grupos delictivos organizados que representan las mayores amenazas. Estas acciones se solapan con la información compartida en el marco del AT 1 de Eurofisc sobre las empresas de alto riesgo. Además, en una reunión del SCAC, algunos Estados miembros se opusieron a la utilización plena por las autoridades policiales de la Guía de buenas prácticas para combatir el fraude del IVA intracomunitario, elaborada por el grupo de proyecto nº 82 de Fiscalis, porque la mayor parte de los capítulos serían pertinentes para las administraciones tributarias, pero no para las autoridades policiales.

108

Para medir la consecución de cada objetivo, se elaboraron algunos planes de acción operativos en el marco de la Plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT). Los Estados miembros tenían que financiar actividades de los planes de 2014 con cargo a sus presupuestos nacionales. Los informes de situación sobre los planes de 2014 muestran que dos de once acciones operativas no estaban finalizadas y se prorrogaron a 2015 por falta de financiación. Esta falta de financiación hace peligrar la consecución de los objetivos de EMPACT y la sostenibilidad de los planes de acción operativos.

109

En 2015, la Comisión asignó siete millones de euros a Europol para financiar acciones operativas en 2015 y 2016. Sin embargo, dado que esta dotación abarca nueve ámbitos prioritarios, queda por ver si asegurará la sostenibilidad financiera de EMPACT en lo que respecta al ámbito prioritario del fraude del operador desaparecido.

Los Estados miembros se oponen a las propuestas de incluir el IVA en el alcance de la Directiva para la protección de los intereses financieros y de Reglamento de la Fiscalía europea

110

En marzo de 2011, en una reunión organizada por Eurojust, expertos de todos los Estados miembros pidieron una cooperación más eficiente entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales a nivel nacional e internacional⁵⁷, recomendando elaborar normas de jurisdicción exclusiva para el IVA intracomunitario o confiar la investigación y el enjuiciamiento de estos delitos a una Fiscalía Europea.

111

Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros son contrarios a la propuesta de la Comisión de incluir el IVA en el ámbito de la Directiva sobre la lucha contra el fraude (la Directiva PIF)⁵⁸ o en el Reglamento por el que se crea una Fiscalía Europea. La exclusión del IVA del ámbito de dichas propuestas representaría un gran paso atrás ya que, como recientemente recordó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-105/14, Taricco, de 8 de septiembre de 2015), el fraude del IVA está contemplado por el marco jurídico actual, concretamente el Convenio PIF⁵⁹, al cual debe sustituir la Directiva PIF. Además, no existe una legislación secundaria que haya conferido a la OLAF poderes de investigación en el ámbito del IVA.

- 57 Reunión estratégica sobre el IVA celebrada por Eurojust en marzo de 2011. Documento 11570/11 del Consejo, de 17 de junio de 2011.
- 58 COM(2012) 363 final, de 11 de julio de 2012, «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal».
- 59 Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus dos Protocolos (Acto del Consejo de 19 de junio de 1997 y Acto del Consejo de 27 de septiembre de 1996).

112

La fiscalización planteó la pregunta de si la UE estaba afrontando el fraude del IVA intracomunitario con eficacia. La gran mayoría de los Estados miembros, principales beneficiarios de los ingresos por el IVA, han expresado su satisfacción con el modo en que se ha establecido el sistema actual y aprecian los beneficios de la cooperación recíproca. Sin embargo, han indicado ámbitos del sistema susceptibles de mejora. Además, en la fiscalización se han detectado importantes deficiencias indicativas de una falta de eficacia del sistema, que deben solventarse. En el pasado, la Comisión propuso varias medidas legislativas que permitieran a los Estados miembros mejorar el marco de intercambio de información entre sus autoridades tributarias para combatir el fraude del IVA intracomunitario⁶⁰, pero los Estados miembros todavía no han aceptado todas, por lo que existe una necesidad de nuevas iniciativas legislativas y de otro tipo, como se sugiere en las siguientes recomendaciones:

Medición de la eficacia del sistema

113

La falta de datos comparables y de indicadores pertinentes para medir el rendimiento de los Estados miembros afecta negativamente la eficacia del sistema de la UE para combatir el fraude del IVA intracomunitario (véanse los apartados 19 a 25).

Recomendación 1

La Comisión debería emprender un esfuerzo coordinado entre los Estados miembros para crear un sistema común de estimación del volumen del fraude del IVA intracomunitario, que les permita evaluar su eficacia desde la perspectiva de la reducción de la incidencia del fraude del IVA intracomunitario y el aumento de la detección del fraude y de la recaudación del impuesto a raíz de dicha detección. Este sistema podría aprovechar las prácticas ya utilizadas en algunos Estados miembros.

El cotejo de los datos aduaneros con los del IVA es crucial

114

La fiscalización puso de manifiesto que no es posible realizar controles cruzados entre las importaciones efectuadas en virtud del régimen aduanero 42 y las declaraciones recapitulativas del IVA porque las autoridades aduaneras no envían dichos datos a las autoridades tributarias y porque los operadores no están obligados a notificar por separado las entregas intracomunitarias posteriores a dichas importaciones en las declaraciones recapitulativas del IVA. Además, no todos los Estados miembros intercambian datos sobre importaciones de riesgo en virtud del régimen aduanero 42 a través del AT 3 de Eurofisc. (Véanse los apartados 76 y 85).

Recomendación 2

Las autoridades aduaneras de los Estados miembros deberían enviar los datos sobre importaciones en virtud del régimen aduanero 42 a las autoridades tributarias y aplicar otras medidas de nuestro modelo de control de dicho régimen (véase el **anexo III**).

60 Por ejemplo, la propuesta de la Comisión de 20 de julio de 2004 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal [propuesta COM (2004) 509, modificada por propuesta COM (2006) 473 final].

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 3

La Comisión debería proponer modificaciones legislativas que permitan cotejar los datos de las administraciones aduaneras y tributarias.

Mejora del sistema de alerta rápida de Eurofisc para orientarse más específicamente a los operadores de alto riesgo

115

Los Estados miembros consideran que Eurofisc es un sistema de alerta eficiente, pero se quejan de que el intercambio de información no es fácil para el usuario, y de que los intercambios de datos son lentos y no siempre están bien orientados. En la fiscalización llevada a cabo en los Estados miembros seleccionados, también se observó que el tratamiento de datos y el acceso a la información era un proceso dilatado y complicado, basado en hojas de cálculo Excel que se distribuyen a agentes de enlace de los Estados miembros, con el riesgo de que se transmita información incompleta o errónea. La información de retorno a menudo se transmite al país de origen con retrasos importantes (véanse los apartados 48 a 55).

Recomendación 4

La Comisión debería recomendar a los Estados miembros:

- a) introducir un análisis de riesgos común que incluya la utilización del análisis de redes sociales para garantizar que la información intercambiada a través de Eurofisc está orientada específicamente contra el fraude;
- b) mejorar de la rapidez y la frecuencia de los intercambios de información;

- c) utilizar un entorno informático para estos intercambios de información que sea fiable y fácil de utilizar;
- d) implantar indicadores y objetivos pertinentes para medir el rendimiento de los distintos ámbitos de trabajo;
- e) participar en todos los ámbitos de trabajo de Eurofisc.

Mejora del marco jurídico existente

116

La propuesta de la Comisión sobre responsabilidad solidaria en casos de comercio intracomunitario no ha sido aprobada por el Consejo, lo que reduce el efecto disuasorio de hacer negocios con operadores fraudulentos. La aplicación de la Directiva del IVA sobre el plazo de presentación de las declaraciones recapitulativas no es homogénea entre los Estados miembros, lo que aumenta la carga administrativa para los operadores que actúan en más de un Estado miembro (véanse los apartados 73 a 75).

Recomendación 5

El Consejo debería aprobar la propuesta de la Comisión sobre responsabilidad solidaria.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 6

La Comisión debería proponer modificar la Directiva del IVA a fin de lograr una mayor armonización de los requisitos para los Estados miembros sobre la declaración recapitulativa del IVA de las entregas intracomunitarias de bienes y servicios.

117

Se ha constatado que tras la introducción de la inversión de sujeto pasivo en uno o más Estados miembros, los defraudadores pasan al Estado miembro donde no se aplica dicha inversión. (Véanse los apartados 86 a 89).

Recomendación 7

La Comisión debería instar a los Estados miembros a coordinar mejor sus políticas sobre la inversión de sujeto pasivo, como ya se ha hecho, por ejemplo, en el régimen de comercio de derechos de emisión.

Mejora de los dispositivos de cooperación administrativa

118

La Comisión ha propuesto varias medidas legislativas que permitan a los Estados miembros establecer un marco adecuado de intercambio de información entre sus autoridades tributarias para luchar contra el fraude intracomunitario del IVA, pero su utilización por los Estados miembros todavía es insuficiente y en algunos de ellos debe reforzarse o aplicarse con más coherencia (véanse los apartados 26 a 47 y 56 a 70).

Recomendación 8

En el contexto de su evaluación de las disposiciones de cooperación administrativa, la Comisión debería realizar visitas de supervisión a Estados miembros seleccionados con arreglo a criterios de riesgo. Dichas visitas tendrían que centrarse en mejorar la puntualidad de las respuestas de los Estados miembros a las solicitudes de información, la fiabilidad del VIES, la rapidez de los controles multilaterales y el seguimiento de las constataciones de sus informes anteriores sobre cooperación administrativa.

Recomendación 9

Los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho deberían aplicar un número de identificación a efectos de IVA en dos niveles (un número de identificación de IVA asignado a los operadores que deseen participar en el comercio intracomunitario distinto del asignado para la actividad interna) y aplicar los controles previstos en el artículo 22 del Reglamento nº 904/2010 ofreciendo asesoramiento gratuito a los operadores.

Recomendación 10

Los Estados miembros deberían enviar cartas de notificación oficial a los operadores que participen en cadenas de suministro fraudulentas para facilitar la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en los Asuntos Kittel/Mecsek y denegar el derecho a deducción del IVA soportado o el derecho a la exención plena de las entregas intracomunitarias, basándose en que el operador sabía o debería haber sabido que sus operaciones estaban conectadas con pérdidas de impuestos fraudulentas.

Conclusiones y recomendaciones

119

Los Estados miembros necesitan información de terceros países no miembros de la UE para garantizar el gravamen del IVA sobre los servicios de comercio electrónico y los bienes intangibles B2C suministrados a través de internet. (Véanse los apartados 90 y 92).

Recomendación 11

Para reforzar la cooperación con los países no miembros de la UE y garantizar el gravamen del IVA aplicable a servicios y bienes intangibles de comercio electrónico B2C suministrados por estos, los Estados miembros deberían:

- a) autorizar a la Comisión a negociar acuerdos de asistencia mutua con los países donde esté establecida la mayoría de los proveedores de servicios de internet y firmar dichos acuerdos;
- b) si pertenecen a la OCDE, firmar y aplicar la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de esta organización para intercambiar con terceros países información sobre proveedores de servicios digitales.

Mejora de la cooperación entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales

120

A menudo, el fraude del IVA intracomunitario se relaciona con estructuras delictivas organizadas, lo que requiere la adopción de un enfoque común y multidisciplinario más eficaz para combatir el fraude del IVA intracomunitario. Sin embargo, existen diversas autoridades y organismos con competencias solapadas de lucha contra este fraude que no cooperan plenamente ni intercambian información debido a limitaciones jurídicas (véanse los apartados 93 a 102).

Recomendación 12

La Comisión y los Estados miembros deberían suprimir las barreras jurídicas que impiden el intercambio de información entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales a nivel nacional y de la UE. En particular, habría que facilitar a la OLAF y Europol el acceso a los datos de VIES y Eurofisc, y, por su parte, los Estados miembros deberían beneficiarse de la información facilitada por estos organismos.

Conclusiones y recomendaciones

121

Uno de los elementos de enfoque multidisciplinario que existen a escala de la UE son los planes de acción operativos, establecidos por los Estados miembros y ratificados por el Consejo en el marco de la iniciativa EMPACT, y que abarcan el período 2014-2017. Sin embargo, la viabilidad y la sostenibilidad de estos planes peligra debido a una falta de financiación de la UE (véanse los apartados 104 a 109).

Recomendación 13

La Comisión debería velar por la sostenibilidad de los planes de acción operativos en el marco de la iniciativa EMPACT, aportando suficientes recursos.

122

El fraude del IVA podría quedar impune debido a conflictos negativos de jurisdicción si las propuestas de la Directiva PIF y el Reglamento por el que se crea una Fiscalía Europea no lo incluyen en su ámbito de aplicación (véanse los apartados 110 y 111). El fraude del IVA también puede quedar impune debido a unos períodos de limitación demasiado breves, como subrayó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 8 de septiembre de 2015 (asunto C-105/14, Taricco). Según la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, el fraude del IVA afecta a los intereses financieros de la UE.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Milan Martin Cviki, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 15 de diciembre de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Recomendación 14

El Parlamento Europeo y el Consejo deberían:

- a) incluir el IVA en el ámbito de aplicación de la Directiva propuesta sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF) y del Reglamento por el que se establece una Fiscalía Europea;
- b) asignar a la OLAF competencias claras e instrumentos para investigar el fraude del IVA intracomunitario.

Enfoque de auditoría en la Comisión

Nuestra fiscalización en la Comisión constó de dos fases, una fase preparatoria y trabajo sobre el terreno.

- 1 Durante la fase preparatoria, realizamos visitas a la DG Fiscalidad y Unión Aduanera y a la OLAF para recabar información. Debatimos la metodología (preguntas, criterios y normas de auditoría) general y de los Estados miembros, y recibimos información de retorno y sugerencias de la Comisión. La DG Fiscalidad y Unión Aduanera permitió a los auditores acceder a la principal base de datos sobre importaciones: websurveillance 2. Discutimos las principales funciones y desafíos de cada DG en la lucha contra el fraude del IVA y recopilamos la documentación correspondiente.

Examinamos información pertinente sobre el desempeño, como la declaración de actividades de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera que acompaña al anteproyecto de presupuesto de 2013 y el Informe anual de actividades, junto con el informe sobre el estado de aplicación de la estrategia contra el fraude del IVA y los informes de la Comisión sobre la cooperación administrativa en el ámbito del IVA y sobre la eficacia de la recaudación del IVA.

También visitamos la presidencia de Eurofisc, Europol y Eurojust, donde presentamos la fiscalización, debatimos sus respectivas funciones, responsabilidades y desafíos en la lucha contra el fraude del IVA, y recogimos documentos e información pertinentes.

Asimismo, visitamos con el mismo fin la OCDE donde discutimos asuntos pertinentes para la fiscalización, como el ratio de ingresos del IVA, la asistencia mutua y los intercambios de información sobre asuntos tributarios, el fraude del operador desaparecido, los controles multilaterales, las auditorías conjuntas y la imposición de servicios y bienes intangibles suministrados digitalmente (comercio electrónico). Asimismo, examinamos los informes y las directrices más recientes de la OCDE de interés en relación con el IVA.

Nos reunimos con representantes del Grupo de trabajo sobre el IVA de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la UE, con los que examinamos y debatimos sus actividades recientes y en curso al respecto.

2 Durante el trabajo sobre el terreno, presentamos a la Comisión los resultados de la encuesta a los Estados miembros y el cuestionario general dirigido a la Comisión. Este abordaba los últimos acontecimientos y reunía pruebas de las actividades de la Comisión en el ámbito de la cooperación administrativa, el seguimiento de nuestro informe especial sobre el régimen aduanero 42, la inversión de sujeto pasivo, el comercio electrónico y la eficacia de la recaudación del IVA, además de la cooperación entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales en los Estados miembros y organismos europeos. El cuestionario fue dirigido a la DG Presupuestos, la DG Migración y Asuntos de Interior, la DG Justicia y Consumidores, la OLAF y la DG Fiscalidad y Unión Aduanera.

Para evaluar la eficacia de la cooperación entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales, nos dirigimos al Consejo y examinamos sus principales documentos relativos a EMPACT, los planes de acción operativos y el régimen aduanero 42.

Enviamos un segundo cuestionario a la DG Fiscalidad y Unión Aduanera para verificar si la Comisión había seguido debidamente la incorporación por los Estados miembros de las distintas modificaciones a la Directiva del IVA en relación con el fraude.

Debatimos con esta DG la metodología seguida por el contratista de la Comisión para estimar la brecha del IVA en los estudios disponibles y le enviamos un tercer cuestionario para evaluar dicha metodología y plantear preguntas sobre este tema a las autoridades tributarias de Italia, Letonia y el Reino Unido.

En la OLAF recogimos evidencia de auditoría sobre las operaciones aduaneras conjuntas y las investigaciones pertinentes sobre el régimen aduanero 42 y la infravaloración.

En los Estados miembros visitamos a los agentes de enlace de Fiscalis. También examinamos los informes intermedios y finales de la evaluación de Fiscalis 2013, junto con las realizaciones de los grupos de proyecto de Fiscalis relativos a la lucha contra el fraude del IVA y llevamos a cabo verificaciones en los Estados miembros visitados de una muestra de instrumentos administrativos financiados por Fiscalis (véase el **anexo II**).

Enfoque de auditoría en las autoridades aduaneras y tributarias de los Estados miembros

Nuestra fiscalización en los Estados miembros también constó de dos fases, una fase preparatoria y trabajo sobre el terreno.

- 1** Durante la fase preparatoria, enviamos una encuesta a los agentes de enlace centrales encargados de la cooperación administrativa de los veintiocho Estados miembros. La encuesta nos permitió conocer las opiniones de los Estados miembros acerca de la eficacia de la cooperación administrativa en la lucha contra el fraude del IVA relativo a operaciones intracomunitarias.

También examinamos los informes anuales de actividades de Eurofisc, las estadísticas sobre cooperación administrativa, las señales de fraude de Eurofisc, mensajes O_MCTL e importaciones en virtud del régimen aduanero 42.

- 2** Durante el trabajo de auditoría sobre el terreno, visitamos las administraciones tributarias y aduaneras de Alemania, Hungría, Italia, Letonia y el Reino Unido, donde entrevistamos a los agentes de enlace centrales y a otras autoridades responsables del VIES, Eurofisc, Fiscalis y de los controles multilaterales, utilizando un cuestionario para recabar pruebas en este ámbito.

En cada Estado miembro seleccionamos una muestra de registros de operadores intracomunitarios en el VIES, instrumentos de cooperación administrativa y operaciones intracomunitarias. En cada Estado miembro se seleccionó un total de 110 elementos con arreglo al siguiente planteamiento:

- a) A fin de verificar si los datos contenidos en el VIES eran completos, exactos y estaban presentados a su debido tiempo, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Reglamento nº 904/2010 del Consejo, seleccionamos dos muestras:
 - i) una muestra seleccionada aleatoriamente de mensajes O_MCTL enviados (diez) y recibidos (diez) por el Estado miembro en la primera mitad de 2014;
 - ii) una muestra seleccionada aleatoriamente de diez expedientes de operadores intracomunitarios registrados por primera vez en el VIES en 2013;
- b) Para verificar la eficacia de los intercambios de información previa solicitud y su conformidad con los artículos 7 a 12, seleccionamos una muestra aleatoria de solicitudes SCAC enviadas (diez) y recibidas (diez) en 2013.
- c) A fin de verificar la eficacia de la cooperación entre los Estados miembros y su cumplimiento de los artículos 29 y 30, seleccionamos una muestra basada en criterios de riesgo de cinco controles multilaterales en los que las autoridades tributarias de los Estados miembros tomaron la iniciativa y cinco controles multilaterales en los que participaron las autoridades tributarias de los Estados miembros visitados a petición de otros Estados miembros. La muestra correspondía al ejercicio 2013 y, si no se alcanzaba el tamaño mínimo, a los ejercicios anteriores y posteriores.
- d) Para verificar la eficacia del ámbito de trabajo 1 de Eurofisc, seleccionamos una muestra con arreglo a criterios de riesgo de diez señales de fraude enviadas y recibidas por cada Estado miembro visitado en 2013.
- e) Como seguimiento de nuestra anterior fiscalización del régimen aduanero 42 y para verificar en qué medida cooperan las autoridades aduaneras y tributarias entre sí y con las de otros Estados miembros, por ejemplo, utilizando en caso necesario el ámbito de trabajo 3 de Eurofisc, y verificar la integridad de los datos del VIES, seleccionamos una muestra basada en criterios de riesgo de treinta importaciones efectuadas en virtud del régimen aduanero 42.

Por último, examinamos los informes disponibles de auditorías de Eurofisc realizadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Alemania, Hungría y Austria.

Modelo de control del TCE para el régimen aduanero 42

Este modelo de control fue adoptado por el Tribunal en su Informe Especial nº 13/2011.

- 1** Indicación obligatoria en la casilla 44 del DUA de un número de identificación a efectos de IVA válido tanto del importador (o de su representante fiscal) como del adquirente o el propio importador en el caso de transferencias en el Estado miembro de destino. Verificación en VIES de la validez de estos números de identificación de IVA antes del despacho a libre práctica de las mercancías. De no ser así, el IVA se gravará a la importación.
- 2** Referencia a las pruebas del transporte previsto al Estado miembro de destino; por ejemplo, el número de documento de transporte y el código del país de destino figuran respectivamente en las casillas 44 y 17 a) del DUA. En caso contrario, debería corregirse la declaración en aduana.
- 3** Las autoridades aduaneras verificarán *a posteriori*, mediante técnicas adecuadas de gestión de riesgos, que el transporte al Estado miembro de destino indicado en la casilla 17 a) del DUA tuvo lugar efectivamente poco después de la importación, que las mercancías entregadas al Estado miembro de destino coinciden con las mercancías importadas, que el importador y el proveedor de las mercancías son la misma persona, y que la valoración en aduana y la base imponible del IVA son correctas. Si estos requisitos no se cumplen, el IVA se recaudará *a posteriori*. Cuando la base imponible esté subestimada, las autoridades tributarias solicitarán al operador, en su caso, que corrija el valor de las entregas o transferencias intracomunitarias de mercancías correspondientes en la declaración recapitulativa.
- 4** Intercambio automático de información entre las autoridades aduaneras y fiscales del Estado miembro de importación con respecto a estas importaciones.
- 5** La Administración tributaria del Estado miembro de importación notificará cuanto antes las importaciones de riesgo al Estado miembro de destino a través del ámbito de trabajo 3 de Eurofisc.
- 6** La Administración tributaria comparará la información recibida de las autoridades aduaneras con la declaración recapitulativa del IVA presentada por el importador (o su representante fiscal) para garantizar su exactitud e integridad. Si los importes declarados son inferiores a la base imponible del IVA de las importaciones, el sistema de gestión de riesgos fiscales decidirá si es preciso profundizar la investigación teniendo en cuenta los factores de riesgo presentes en el caso.
- 7** Cuando no se presente la declaración recapitulativa o la información no sea exacta y completa, se informará a la Administración tributaria del Estado miembro de destino conforme a las disposiciones de cooperación administrativa.
- 8** La Administración tributaria del Estado miembro de destino comparará la información recibida de otros Estados miembros con las declaraciones de IVA presentadas por el adquirente o el importador en el caso de transferencias.

Resumen

IV a)

Véase la respuesta de la Comisión al apartado V, letra b).

La Comisión considera que los regímenes detallados referidos a los controles de la aplicación de la legislación de la UE pertinente son responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión ha llamado la atención de los Estados miembros, de un modo general, sobre la importancia de unos controles eficaces de la recaudación del IVA.

V a)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión señala que se dispone de muy poca información en los Estados miembros sobre la magnitud del fraude del IVA intracomunitario. Hay muy pocos países que estimen la magnitud del fraude intracomunitario, e incluso en tales países no se publica la metodología empleada y las propias estimaciones son, en su mayoría, confidenciales.

La Comisión ha emprendido medidas específicas para mejorar las estimaciones:

- Los servicios de la Comisión (Eurostat y DG Fiscalidad y Unión Aduanera) están elaborando un Memorando de Acuerdo para definir mejor los ámbitos de cooperación futura, con el objetivo de estudiar datos y métodos de estimación de desfasos fiscales y otros indicadores de evasión fiscal y déficit tributario.
- El Grupo de proyecto sobre déficit tributario se creó en el marco del programa Fiscalis 2020 con el fin de poner en común e intercambiar información sobre las metodologías de estimación del déficit tributario. Por lo tanto, se tienen en cuenta los aspectos relativos a la estimación del fraude fiscal.

V b)

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión ha adoptado legislación que garantiza que la información citada en el artículo 143, apartado 2, de la Directiva 2006/112/CE esté disponible en la declaración aduanera¹. La Comisión considera que los Estados miembros disponen de información suficiente y que sus autoridades competentes gozan de acceso a estos datos al objeto de llevar a cabo controles cruzados eficaces de datos aduaneros y relativos al IVA.

En cuanto al intercambio de información transfronterizo, hay marcos jurídicos claros para las autoridades fiscales y aduaneras competentes. En el marco de la red Eurofisc, se gestiona un nivel adicional de intercambio de información entre autoridades aduaneras y fiscales en el contexto del procedimiento aduanero 42.

Los Estados miembros son responsables de garantizar la ejecución de la legislación de la Unión y de recaudar los impuestos legalmente adeudados. Por lo tanto, la Comisión no reconoce la necesidad de legislación adicional.

V c)

La Comisión acepta la recomendación. Ya participa en las reuniones de los distintos trabajos de de Eurofisc y seguirá alentando a los Estados miembros a que mejoren el funcionamiento de la red y potencien su eficacia.

V d)

La Comisión no acepta esta recomendación.

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 7.

¹ Véase el Reglamento de Ejecución (UE) n° 756/2012 de la Comisión, de 20 de agosto de 2012, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2454/93, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO L 223 de 21 de agosto de 2012, p. 8).

V e)

La Comisión acepta la recomendación. La institución ha analizado ya estas cuestiones en los informes de evaluación presentados en diversos foros, en los que ha alentado de manera continua e incluso instado a los Estados miembros a que mejoren la puntualidad de las respuestas y la fiabilidad de los datos VIES. En los siguientes informes, la Comisión se propone dar seguimiento a sus recomendaciones y a las recomendaciones derivadas de los grupos de proyecto del programa Fiscalis.

V f)

La Comisión acepta la recomendación en la medida en que esta se refiera a sus servicios.

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 12.

Observaciones

19

Por iniciativa de la Comisión, se creó el Grupo de proyecto sobre déficit tributario en el marco del programa Fiscalis 2020 con el fin de poner en común e intercambiar información sobre las metodologías de estimación del déficit tributario. Este grupo de proyecto también tiene en cuenta los aspectos relativos a la estimación del fraude fiscal.

20

Se dispone de muy poca información en los Estados miembros sobre la magnitud del fraude del IVA intracomunitario. Los pocos países que estiman la magnitud del fraude intracomunitario no suelen hacerla pública y la metodología empleada es, en la mayoría de los casos, confidencial.

22

La metodología empleada en los estudios se basa en un planteamiento descendente, ya que la Comisión no tiene acceso a todos los datos que pueda utilizarse para elaborar estimaciones a partir del método ascendente. El inconveniente del método descendente es que los resultados no pueden desglosarse por sectores industriales u otros criterios (por ejemplo, el fraude).

23

La Comisión solicita anualmente datos sobre los beneficios y resultados de la cooperación administrativa con el modelo estadístico.

25

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión ha emprendido medidas específicas para mejorar las estimaciones:

- Los servicios de la Comisión (Eurostat y DG Fiscalidad y Unión Aduanera) están elaborando un Memorando de Acuerdo para definir mejor los ámbitos de cooperación futura, con el objetivo de estudiar datos y métodos de estimación de desfases fiscales y otros indicadores de evasión y fraude fiscales.
- El Grupo de proyecto sobre déficit tributario se creó en el marco del programa Fiscalis 2020 con el fin de poner en común e intercambiar información sobre las metodologías de estimación del déficit tributario. Este grupo de proyecto también tiene en cuenta los aspectos relativos a la estimación del fraude fiscal.

30

La Comisión cree que ha de hallarse un equilibrio entre la puntualidad de las respuestas y su calidad. No obstante, ya ha elevado esta cuestión a los Estados miembros e invitado a aquellos que presentan los historiales de respuestas tardías más destacados a que mejoren la situación.

43

La Comisión no tiene acceso a los datos operativos que los Estados miembros ponen a disposición de las autoridades competentes de otros Estados miembros a través del sistema VIES, lo que limita sus posibilidades de supervisar la mejora de tales medidas.

59

La Comisión está considerando la oportunidad de realizar visitas específicas a los Estados miembros para evaluar la aplicación nacional de los regímenes de cooperación administrativa de la UE, con vistas a la elaboración de futuros informes.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 65 y 66

La Comisión cree que el nuevo marco de medidas adoptado en abril de 2014, con la nueva versión del programa Fiscalis 2020, debe facilitar la supervisión del programa y de sus actividades. Como tales, los datos recopilados durante el desarrollo del programa deben constituir una base mejorada para la evaluación y el análisis de la eficacia del programa.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 78 y 79

La Comisión considera que los regímenes detallados referidos a los controles de la aplicación de la legislación de la UE pertinente son responsabilidad de los Estados miembros. Ello comprende la organización de la cooperación entre las autoridades aduaneras y fiscales nacionales. La Comisión llamará la atención de los Estados miembros sobre la importancia de que la información facilitada por los declarantes en el recuadro 44 de la declaración aduanera sea completa y correcta.

81

Los controles aduaneros se basan en un análisis de riesgos². La Comisión llamará la atención de los Estados miembros sobre la importancia de los controles relativos a la información facilitada por los declarantes en la declaración aduanera.

² Artículo 13, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se establece el código aduanero comunitario.

83

La Comisión subraya que, aunque la infravaloración ocasiona graves problemas referidos a la recaudación de derechos arancelarios, la pérdida del IVA vinculada a dicha infravaloración en el momento de la importación de los productos solo es definitiva si el importador no tiene pleno derecho para deducir el IVA soportado. En otros casos, el IVA es intermedio y se calcula a partir del precio de venta posterior; es decir, el valor aduanero original en la importación no es ya pertinente a los efectos de la determinación del importe del IVA aduadado. La Comisión reconoce que ciertos productos (por ejemplo, prendas de vestir y calzado) pueden desviarse al mercado negro del Estado miembro importador.

85

La Comisión ha llamado la atención de los Estados miembros, de modo general, sobre la importancia de una aplicación eficaz de la legislación de la unión con vistas a la recaudación del IVA. Se dará el seguimiento adecuado a los posibles casos de incumplimiento.

90

La Comisión está firmemente convencida de que un sistema simplificado para el registro y el pago del impuesto, como el régimen de miniventanilla única, es fundamental para asegurar la tributación de los proveedores no residentes. Tal sistema entraña que los controles del cumplimiento puedan centrarse inicialmente en las empresas que no están registradas (bien a través de la miniventanilla única o bien en relación con las que están registradas directamente en el país de destino).

Con respecto a las modificaciones de 2015, los resultados preliminares indican que el régimen de miniventanilla única, aplicable desde el 1 de enero de 2015, podría generar 3 000 millones de euros en 2015, lo que representa una facturación de 18 000 millones. En actualidad, más de 11 000 empresas están registradas en el sistema de miniventanilla única (podría haber otras 100 000 pequeñas empresas amparadas por la disposición con arreglo a la que los mercados electrónicos, como el de distribución de aplicaciones, música o vídeos en línea, tributen el IVA en representación del desarrollador o el artista).

92

Antes de la entrada en vigor de las modificaciones de 2015, la Comisión emprendió una intensiva campaña de comunicación. Se ha estimado que los ingresos procedentes de terceros países se habrán triplicado, al menos, con respecto a los años anteriores (por ejemplo, Alemania declaró que había recibido 24,2 millones de euros durante el primer trimestre de 2015 correspondientes a proveedores de fuera de la Unión). No obstante, la Comisión reconoce las dificultades que entraña el cumplimiento y ha creado por ello un grupo de proyecto del programa Fiscalis (FGP38) que está finalizando la redacción de un informe con recomendaciones para la mejora del control en el campo del comercio electrónico.

95

La Comisión recuerda que ha propuesto crear una Fiscalía Europea a la que se encomendaría la tarea de investigar y perseguir el fraude que afecte al presupuesto de la UE. La propuesta de Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea se está debatiendo en el Consejo de la UE.

99

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 78.

101

La Comisión apoya el acceso de Europol y la OLAF a los datos de VIES y Eurofisc, y lo considera una herramienta vital para que las dos instituciones puedan desempeñar mejor su tarea de apoyo a las investigaciones de los Estados miembros y, en el caso de la OLAF, para llevar a cabo investigaciones sobre el fraude del IVA intracomunitario.

El Plan Estratégico Plurianual relacionado con las prioridades de la UE en materia de delincuencia, «Fraude carrusel y referido a los impuestos especiales», señala **la falta de una cooperación sistemática entre las autoridades policiales y las fiscales en el ámbito nacional y de la UE** como una posible vulnerabilidad frente al fraude carrusel.

103

En cuanto a la OLAF, el problema estriba en mayor medida en la falta de un fundamento jurídico claro y de herramientas que en la ausencia de coordinación con otros órganos de la UE.

108

El problema se resolvió en gran medida con la celebración, en diciembre de 2014, de un acuerdo de delegación entre la Comisión y Europol a través del cual se asignaban los importes que precisa actualmente la iniciativa EMPACT en relación con los planes de acción operativos (PAO) de 2015 y 2016. Pasado 2016, la financiación de los PAO pasará a formar parte de los cometidos encomendados a Europol y financiados con cargo a su presupuesto ordinario (si se ha adoptado el nuevo Reglamento). Sigue en curso la modificación de los estados financieros legales, que incluyen este aspecto.

109

Habida cuenta del elevado índice de absorción en 2015, la Comisión está considerando ampliar el importe de 7 millones de euros con 2 millones de euros adicionales. Después de 2016, la financiación de los PAO pasará a formar parte de los cometidos encomendados a Europol y financiados con cargo a su presupuesto ordinario (si se ha adoptado el nuevo Reglamento). Sigue en curso la modificación de los estados financieros legales, que incluyen este aspecto.

Conclusiones y recomendaciones

112

La Comisión está debatiendo continuamente con los Estados miembros posibles nuevas iniciativas para reforzar la eficacia de la cooperación administrativa y luchar contra el fraude del IVA. Apoya iniciativas emprendidas por los Estados miembros para potenciar la eficacia de la red Eurofisc. La Comisión está negociando un acuerdo con Noruega con arreglo al cual se fomentará la mejora de una cooperación más específica y que podrían seguir, en el futuro, otros países con relaciones comerciales importantes con la UE.

Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión señala que se dispone de muy poca información en los Estados miembros sobre la magnitud del fraude del IVA intracomunitario. Hay muy pocos países que calculen la magnitud del fraude intracomunitario e incluso en tales países no se publica la metodología empleada y las propias estimaciones son, en su mayoría, confidenciales.

Respuestas de la Comisión

Sin embargo, los servicios de la Comisión (Eurostat y DG Fiscalidad y Unión Aduanera) están elaborando un Memorando de Acuerdo para definir mejor los ámbitos de cooperación futura con el objetivo de estudiar datos y métodos de estimación de desfases fiscales y otros indicadores de evasión fiscal y déficit tributario.

El Grupo de proyecto sobre déficit tributario se creó en el marco del programa Fiscalis 2020 con el fin de poner en común e intercambiar información sobre las metodologías de estimación del déficit tributario. En el mismo se tienen en cuenta los aspectos relativos a la estimación del fraude fiscal.

Recomendación 2

La Comisión señala que los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 3

La Comisión no acepta esta recomendación. La Comisión ha adoptado legislación que garantiza que la información citada en el artículo 143, apartado 2, de la Directiva 2006/112/CE esté disponible en la declaración aduanera³. La Comisión considera que los Estados miembros disponen de información suficiente y que las autoridades competentes de los Estados miembros tienen acceso a estos datos al objeto de llevar a cabo controles cruzados eficaces de datos aduaneros y relativos al IVA. Sin embargo, para ser eficaces, estos controles cruzados tienen que combinarse con controles cruzados en el marco del sistema VIES.

En cuanto al intercambio de información transfronterizo, hay marcos jurídicos claros para las autoridades fiscales y aduaneras competentes. En el marco de la red Eurofisc, se gestiona un nivel adicional de intercambio de información entre autoridades aduaneras y fiscales en el contexto del procedimiento aduanero 42.

Los Estados miembros son responsables de garantizar la ejecución de la legislación de la Unión y de recaudar los impuestos legalmente adeudados. La Comisión ha llamado la atención de los Estados miembros, de modo general, sobre la importancia de unos controles eficaces de la recaudación del IVA.

³ Véase el Reglamento de Ejecución (UE) n° 756/2012 de la Comisión, de 20 de agosto de 2012, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2454/93, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO L 223 de 21 de agosto de 2012, p. 8).

No obstante, la Comisión reconsiderará la cuestión de los controles cruzados entre declaraciones aduaneras y estados recapitulativos a la luz de las recomendaciones que formulen el Grupo de proyecto del programa Fiscalis 2020.

Recomendación 4 a)

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión concluyó en su informe que, en el marco de Eurofisc, un análisis de riesgos común y un mecanismo de retroalimentación eficaz constituirían una respuesta adecuada a la necesidad de disponer de una información más específica y hacer un mejor uso de la información de la que ya se dispone en la red. Permitirían a la red reforzar su función de respuesta rápida de las administraciones fiscales frente a fraudes del IVA transfronterizos.

Recomendación 4 b)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 4 c)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 4 d)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 4 e)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 5

La Comisión señala que los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 6

La Comisión no acepta esta recomendación.

Como se indica en el programa de trabajo de la Comisión relativo a 2016, en dicho año se adoptará un Plan de Acción sobre el IVA cuyo objetivo consistirá en ofrecer un régimen del IVA eficaz y a prueba de fraudes.

Ello incluirá una revisión de las obligaciones de notificación, como ha sucedido en el caso del comercio dentro de la UE.

La Comisión no tiene previsto proponer una modificación de la Directiva del IVA al respecto hasta que no se conozcan los resultados del este ejercicio.

Recomendación 7

La Comisión no acepta esta recomendación.

La aplicación del procedimiento de inversión impositiva como medida antifraude es optativa, ya que aquel se orienta principalmente a problemas de fraude específicos de ámbito nacional.

No obstante, la Comisión es consciente de que la aplicación sectorial crea problemas y tiene previsto debatir la cuestión de la inversión impositiva en el contexto del Plan de Acción sobre el IVA que se adoptará en 2016.

Recomendación 8

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión está considerando la oportunidad de realizar visitas específicas a los Estados miembros para evaluar la aplicación nacional de los regímenes de cooperación administrativa de la UE, con vistas a la elaboración de futuros informes.

Recomendación 9

La Comisión señala que los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 10

La Comisión señala que los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 11

La Comisión señala que los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Recomendación 11 b)

La Comisión cree que dicho intercambio de información podría efectuarse y garantizarse mejor en el marco de un planteamiento de la UE y de la celebración de acuerdos bilaterales entre la UE y terceros países, tal como se está probando a hacer con Noruega.

Recomendación 12

La Comisión acepta la recomendación en la medida en que esta se refiere a sus servicios. Señala asimismo que los Estados miembros también son destinatarios de la recomendación y que esta entraña la responsabilidad mutua de la autoridad legislativa.

La Comisión se ha comprometido a dar continuidad a sus esfuerzos encaminados a eliminar las trabas que siguen obstaculizando el intercambio de información entre las autoridades de ámbito nacional y las de la UE.

121

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 109.

Recomendación 13

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando. A finales de 2014 se firmó un acuerdo de delegación entre la Comisión y Europol a través del cual se asignaban los importes que precisa actualmente la iniciativa EMPACT en relación con los planes de acción operativos de 2015 y 2016. Después de 2016, la financiación de los PAO pasará a formar parte de los cometidos encomendados a Europol y financiados con cargo a su presupuesto ordinario (en tanto se adopte el nuevo Reglamento). Sigue en curso la modificación de los estados financieros legales, que incluyen este aspecto.

Recomendación 14

La Comisión señala que los destinatarios de esta recomendación son el Parlamento Europeo y el Consejo.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Cada año la Unión Europea pierde miles de millones de euros de sus ingresos por IVA a causa de las actividades de la delincuencia organizada. Dado que las exportaciones de bienes y servicios de un Estado miembro de la UE a otro están exentas del IVA, los delincuentes pueden evadir este impuesto de manera fraudulenta en el Estado miembro de destino, lo que da lugar a pérdidas de ingresos para los Estados afectados y para la UE. Este informe examina cómo está haciendo frente la UE al fraude del IVA intracomunitario. Hemos observado insuficiencias que indican que el actual sistema no es suficientemente eficaz y que deben resolverse. Es el momento de ser firmes y actuar con mayor determinación.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones